



« DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2010 DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE »

AVIS

présenté par

Pierre-Yves du FOU

COMMISSION N° 6

Finances, synthèse et prospective, politiques contractuelles,
coopération interrégionale, relations européennes et internationales

SEANCE PLENIERE DU 17 NOVEMBRE 2009

Conseil économique et social de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 1602 – 21035 Dijon cedex -Tél. 03 80 44 34 32 -Fax 03 80 44 33 09
e-mail : cesr@cr-bourgogne.fr www.cr-bourgogne.f

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE BOURGOGNE

VU

- ◆ Le code général des collectivités territoriales,
- ◆ La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,
- ◆ Le rapport transmis par Monsieur le Président du Conseil régional, relatif au Débat d'orientations budgétaires¹ 2010 du Conseil régional de Bourgogne,
- ◆ Le projet d'avis de la Commission « Finances, synthèse et prospective, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales ».

PREAMBULE

Le Président du Conseil régional a transmis au Conseil économique et social de Bourgogne² le rapport relatif au Débat d'orientations budgétaires pour 2010, pour qu'il en débattenne préalablement à son examen par le Conseil régional.

OBSERVATIONS

Le document présenté par le Conseil régional en prévision du débat d'orientations budgétaires précise de manière exhaustive l'ensemble des contraintes externes – passées et envisagées³ – pesant sur la détermination des recettes de la collectivité.

Évaluées à 601,5 M€, les recettes prévisionnelles pour 2010 seraient en diminution de 1,9 % par rapport aux recettes 2009 actualisées, qui s'élèvent à 613,2 M€.

Le CESR note toutefois que la prévision de recettes inscrites au DOB pour 2009 s'élevait à 582,8 M€. Si l'on compare les prévisions effectuées au même stade de la préparation du budget, il convient d'enregistrer une hausse des recettes prévisionnelles de 1,7 % (hors expérimentation des canaux pour un montant de 8,8 M€).

L'exercice budgétaire 2010 constitue un exercice charnière, les risques financiers demeurent identifiés et contenus mais, fort des évolutions qui se dessinent et de l'analyse qu'il en fait, l'exécutif régional estime qu'à moyen terme il n'aura plus la possibilité de faire face à la totalité de ses compétences obligatoires. Le CESR s'interroge dans ce cadre sur l'opportunité d'engager en 2010 et pour trois années une expérimentation de la gestion des canaux.

Le recentrage de ses dépenses d'intervention devra donc à l'avenir s'appuyer sur ce scénario. Le CESR sera extrêmement attentif à sa traduction dès le budget primitif⁴ 2010.

¹ DOB dans le texte.

² CESR dans le texte.

³ Parmi les contraintes passées peuvent être citées : l'écrêtement de la taxe professionnelle ; l'évolution des règles d'indexation des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat. Parmi les contraintes prévisionnelles nouvelles peuvent être évoquées : la suppression dans le projet de loi de finances pour 2010 de la taxe professionnelle et son remplacement par une cotisation économique au bénéfice des communes et de leurs EPCI, à laquelle s'ajoute une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée au bénéfice des communes, des EPCI, des départements et des régions ; une autonomie fiscale réduite limitée à la fixation de la taxe sur les cartes grises, les permis de conduire et de la part modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

⁴ BP dans le texte.

Dans le prolongement de la position du Conseil économique, social et environnemental, le CESR réaffirme son attachement à l'autonomie fiscale des régions⁵.

Le CESR souhaite pouvoir bénéficier, dès le DOB et à l'instar des débats d'orientations budgétaires organisés dans d'autres collectivités territoriales⁶, d'informations plus complètes concernant les déclinaisons des interventions envisagées au BP et ce plus particulièrement dans la situation de crise économique et sociale que traverse la région.

Ces informations doivent permettre de prendre la mesure des arbitrages envisagés entre les politiques, mais également d'analyser la manière dont peuvent être mis en œuvre les cinq principes énoncés de la future politique budgétaire :

- agir à budget bloqué ;
- resserrer les interventions sur les compétences obligatoires ;
- promouvoir les appels à projets ;
- développer l'expérimentation ;
- geler les embauches.

En prévision de l'examen du projet de budget primitif, le CESR demande au Conseil régional de pouvoir disposer d'informations concernant :

- le suivi et l'évolution des politiques et de leurs programmes d'actions, ce plus particulièrement pour les lignes budgétaires soumises à des dynamiques d'évolution fortes comme celle concernant le TER ;
- l'évaluation des interventions réalisées.

Pour ce faire, le CESR souhaite que ses commissions thématiques puissent recevoir les responsables de services pour faire un point sur l'état des lieux et les perspectives d'évolution des politiques et de leurs programmes.

| |
|--|
| AVIS ADOPTE PAR 66 VOIX POUR ET 2 ABSTENTIONS |
|--|

⁵ Voir l'avis du CESE adopté le 4 novembre 2009 et intitulé « Le rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales », dans lequel il est précisé : « l'autonomie fiscale signifie qu'une part importante des ressources des collectivités dépend des décisions prises par les élus dont ils assument politiquement la responsabilité. C'est une dimension essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales ».

⁶ Départements ou régions.

EXPLICATIONS DE VOTE

**Intervention de Gérard MOTTET
au titre des organismes culturels (patrimoine)**

« Le document présenté au CESR pour le Conseil régional de Bourgogne en prévision du débat d'orientations budgétaires 2010 est très explicatif de la situation préoccupante à court et moyen terme faite aux collectivités territoriales par l'Etat.

Devant cette situation, néanmoins, le Conseil régional s'efforce de son mieux d'anticiper cette situation et d'y faire face, de telle sorte que la Région Bourgogne sait à la fois agir avec sagesse et dynamisme :

- en privilégiant la cohésion sociale et territoriale ;
- en continuant les opérations « Cœurs de villages » et « Ville d'appui », opérations essentielles à cette cohésion sociale et territoriale ;
- mais aussi en améliorant les réseaux Wimax et Très haut débit ;
- en prévoyant la création d'un centre culturel dans l'ancien couvent des Ursulines à Seurre, et en continuant son aide annuelle à l'Association bourguignonne des sociétés savantes pour son congrès annuel.

Il faut également observer que les engagements pris par la Région dans le CPER sont respectés, notamment en ce qui concerne le réseau ferroviaire capillaire entre Cravant et Clamecy et l'aménagement de la rivière Yonne.

On ne peut ensuite qu'approuver le projet de convention tripartite Etat, VNF et Région d'expérimentation du transfert des voies fluviales puisque ce projet sera financé par des subventions de l'Etat :

- 2,5 M€ de charge de fonctionnement ;
- 5,8 M€ d'investissement auxquels s'ajoutent 466 000 € de recettes domaniales soit un total de 8,779 M€.

Il est ensuite à observer qu'un certain nombre d'intentions louables, au plan général, mériteraient d'être précisées, au plan de leurs incidences régionales et locales.

« Améliorer l'accessibilité du Massif Central » oui mais dans la mesure où c'est pour le Morvan que la Bourgogne est entrée dans le regroupement de régions, de quelle manière celui-ci verra-t-il son « accessibilité améliorée ? ».

Plan « Loire » et plan « Seine » : ces « plans » incluent-ils les affluents Arroux, Bourbince, Nièbres pour la Loire, Laignes, Armançon, Serein, Yonne pour la Seine. Affluents sans lesquels la Seine n'arriverait pas à la Marne.

Sur ce point, je rejoins le projet d'avis présenté de la nécessité d'informations plus complètes et nous ajouterons plus précises.

D'une manière générale maintenant et pour conclure cette intervention, j'apporte mon plein appui à ce document présenté par le Conseil régional de Bourgogne, y compris le projet de convention tripartite Etat, VNF et Région d'expérimentation des voies fluviales en Bourgogne.

Et j'approuve surtout, au plus haut point, le souci du Conseil régional de privilégier par son action la cohésion sociale et territoriale de la Bourgogne, en espérant que le terme de « social » inclut aussi la « cohésion sanitaire », car sur le point il y a lieu aussi d'être très préoccupé, comme le montre d'ailleurs le remarquable projet d'avis de la commission n° 4 aux titres de paragraphes significatifs « dégradation des indices de santé, région menacée par les déserts médicaux » et ceci malgré par ailleurs les efforts du Conseil régional pour remédier dans ce domaine aux « inégalités territoriales ».

Terme douloureux, hélas, mais tellement évident ! »

**Intervention d'Etienne RAVY
au titre de la Fédération de la formation professionnelle et
les Centres de formation d'apprentis implantés en Bourgogne**

« Ce débat d'orientations budgétaires me donne l'occasion de revenir sur un article concernant les dépenses des Régions que j'ai lu dans la revue Challenges n° 163 du 9 avril 2009.

Un tableau intitulé les Régions les plus dépensières présentait trois critères pour chacune des 21 Régions de l'hexagone.

Ces trois critères étaient :

- la dépense par an et par habitant,
- les impôts régionaux par habitant,
- l'effort d'investissement de chaque Région en pourcentage des dépenses par habitant.

La pondération de ces trois critères faisait apparaître la Région Bourgogne en 6^{ème} position sur 21 dans l'ordre décroissant des Régions les plus dépensières.

Ce tableau montrait aussi la Région Bourgogne comme celle où l'effort d'investissement par habitant est le plus faible, à égalité avec le Limousin.

L'effort d'investissement de la Bourgogne est de 28 % de la dépense par habitant, celui de la Région la plus performante de 44 %, soit un différentiel de 16 %.

Cela veut dire que le problème, aujourd'hui, n'est pas la contrainte sur le financement de la Région qui est mise en avant dans le document de présentation du DOB, mais la contrainte que la Région devrait s'imposer pour mieux utiliser la dépense par habitant en transformant une part des frais de fonctionnement en investissement pour la Bourgogne. Les chiffres montrent que d'autres y arrivent ».

**Intervention de Thierry GROSJEAN
Au titre des associations de l'Environnement**

« Il y a des trains qui arrivent à l'heure dans ce DOB. Je n'ai que le temps d'aborder ceux qui n'arrivent pas à l'heure.

Si j'ai bien compris, l'avis et certainement une majorité des conseillers demandent que la Région amplifie et approfondisse l'évaluation de ses politiques. Ce serait d'autant plus important dans le contexte de raréfaction des recettes qui impose une grande prudence dans la prise en charge de nouveaux engagements.

De même, le consensus semble acquis pour qu'une forte vigilance soit apportée aux lignes budgétaires qui connaissent de grandes évolutions, difficiles à maîtriser, comme le TER et l'évaluation de cette politique. Enfin, les conseillers estimeraient que le Conseil régional doit recentrer son action sur ses compétences obligatoires.

Mais on ne parle que des canaux.

Je suis frappé par cette pudeur omisive. Cachez ces dépenses que je ne saurais voir...

Personne n'a entendu parler du financement par la Région de la LGV Rhin-Rhône ? De l'engagement récent du Conseil régional dans l'aventure financière d'une liaison fluviale Saône-Moselle ? Il est vrai que sur ces deux points, il n'y a eu aucun débat ni au Conseil régional, ni au CESR. Chacun de ces projets coûtera au bas mot dix milliards d'euros, à se partager entre les collectivités, essentiellement régionales. A moins que l'on puisse me prouver qu'il y a d'autres financements possibles. Preuves inexistantes pour le moment. Où et comment cela est-il sincèrement budgété ?

Les Régions, dont la Bourgogne, veulent-elles entrer en concurrence avec le « grand emprunt national » ? C'est à la mode de vivre à crédit financièrement, et après les grands discours sur la crise, on en a visiblement déjà oublié les causes. Les grands chantiers inutiles sont les bulles de demain... Champagne !

Mais c'est aussi vivre à crédit sur le dos de nos enfants, voire de nos petits-enfants. La fiscalité régionale sera plombée pour des décennies. Et ces déménagements des territoires pharaoniques seront de manière inéluctable des désastres écologiques pour l'eau, la biodiversité, avec des impacts négatifs sur le climat. Emprunt à nouveau sur l'avenir de nos enfants et petits-enfants, juste avant COPENHAGUE. Il ne suffit pas de signer l'appel la main sur le cœur, il faut commencer par le respecter chez soi pour être crédible.

« Gardez-vous, leur dit-il, de vendre l'héritage que nous ont laissé nos parents... un trésor est caché dedans »...

Je voterai néanmoins cet avis, en espérant que la Région en suivra les « conseils », qui, s'ils étaient suivis, répondraient à mes craintes. Il paraît qu'il y a une prise de conscience sur l'environnement ».



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

« Le document présenté par le Conseil régional pour ce débat sur les orientations budgétaires de la Région pour 2010 précise les contraintes financières prévisibles et/ou supposées, pour les années 2010 et 2011, en regard des évolutions de la fiscalité et des dotations. Il souligne notamment, qu'au vu des projets en cours, la collectivité régionale ne disposera plus que d'une faible autonomie fiscale.

Certes, à l'heure actuelle, les éléments définitifs de transformation de la taxe professionnelle ne sont pas encore connus et les chiffres donnés par le Conseil régional ne sont que des projections et prévisions. Cependant, ce qui est certain, c'est que la réforme de la TP envisagée va déconnecter les entreprises des territoires dans lesquels elles exercent leur activité et profitent, au même titre que l'ensemble des contribuables locaux, des réalisations d'infrastructures et des équipements sociaux réalisés par les différents niveaux de collectivités. En même temps, les gains réalisés par les entreprises n'en constituent pas moins un pactole estimé entre 8 à 10 milliards d'euros.

Ainsi, encore une fois, nous risquons donc d'assister à un nouveau transfert du poids de la fiscalité des entreprises vers les ménages, notamment par une augmentation de la fiscalité locale, auquel les collectivités locales auront la tentation de recourir pour honorer leurs engagements. Après le bouclier fiscal de 15 milliards d'euros en juillet 2007, après les exonérations de cotisations sociales évaluées à 35 milliards sur une année, après les aides multiples accordées sans contrepartie, ce sont encore les deniers publics qui vont alimenter les profits et les dividendes que se servent les actionnaires et les plus grandes fortunes, au détriment de la création d'activités économiques et d'emplois.

Comme l'a souligné l'avis voté (y compris par le groupe des entreprises privées) le 4 novembre dernier par le Conseil économique social et environnemental : « *Le CESE propose de réaffirmer le principe de l'autonomie fiscale. L'autonomie fiscale signifie qu'une part importante des collectivités dépend des décisions prises par les élus dont ils assument politiquement la responsabilité. C'est une dimension essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales. La définition de ressources propres des collectivités et des conditions de leur préservation peut être un moyen de leur assurer cette autonomie.* ».

Comme nous l'avons souligné dans cette assemblée à plusieurs reprises, notamment lors des débats d'orientations budgétaires et comme l'affirme également le CESE, il est grand temps de procéder à une réforme en profondeur de l'ensemble de la fiscalité, nationale (directe et indirecte) et locale, afin de la rendre plus transparente et plus équitable

Pour en venir au débat d'orientations budgétaires, nous voudrions souligner plusieurs aspects qui viennent renforcer le projet d'avis qui nous est proposé :

- sur la forme, nous partageons le constat que les documents fournis par le Conseil régional sont notoirement insuffisants pour avoir un vrai débat et formuler des propositions, en regard de l'affirmation portée par la Région d'un nécessaire recentrage sur ses compétences obligatoires qui, il faut le souligner, ne représentent que les deux tiers de son budget ;

- les principes énoncés verbalement lors de la présentation du 6 novembre dernier : agir à budget bloqué, resserrer les interventions sur les compétences obligatoires, promouvoir les appels à projet, développer l'expérimentation, geler les embauches, sont beaucoup trop flous pour permettre à notre assemblée de formuler des axes de propositions ;
- dans ce contexte d'incertitude budgétaire, notamment pour l'exercice 2011, l'opportunité d'engager une expérimentation sur la gestion des canaux dès 2010 nous semble contraire au principe de précaution, d'autant plus que le Président du Conseil régional vient de saisir notre CESR pour une étude et un avis sur cette question. Et lorsque l'on connaît l'état dans lequel sont les canaux en Bourgogne, suite au désengagement de l'État, on devine les moyens qu'il va falloir y consacrer, à terme, pour leur mise au gabarit Freycinet et en faire un véritable outil de développement, pas seulement du tourisme mais aussi du transport fluvial ;
- toujours en regard du contexte prévu d'incertitude budgétaire, nous soutenons fermement la nécessité pour le Conseil régional, en coopération avec notre CESR, de procéder à des évaluations quantitatives et qualitatives de ses politiques, y compris celles transférées. Nous pensons en particulier : aux transports TER dont le budget explose, à la formation professionnelle qui à l'opposé s'est réduit en cette fin d'année alors que les besoins auraient dû monter avec la crise, aux investissements dans l'enseignement et les lycées, au développement économique et en particulier à l'impact du PRSE sur l'emploi.

Nous voulons enfin revenir sur notre proposition d'un Fond Régional de Soutien à l'Investissement et à l'Emploi qui avait trouvé place dans le projet d'avis de notre CESR lors du débat d'orientations budgétaires 2009. Nous avons affirmé à l'époque que cette proposition pouvait compléter le dispositif de Plan Régional de Soutien aux Entreprises décidé par le Conseil Régional.

Dans le contexte d'aujourd'hui marqué par une nette tendance à la baisse des ressources de la Région, il nous semble qu'examiner cette possibilité devient une véritable urgence. En effet, si la Région se resserre sur ses compétences obligatoires, ce sont ses possibilités à peser sur le développement régional qui sont obérées. C'est pourquoi il nous semble judicieux d'explorer les possibilités de mobiliser pour cela le secteur bancaire et les partenaires financiers traditionnels que sont Oséo, la Caisse des Dépôts, voire la Banque Postale, la Banque Populaire. Dans ce dispositif, la charge de la Région serait seulement d'apporter sa garantie et éventuellement abonder les intérêts. De plus, ce dispositif, assorti d'un organisme de contrôle de l'utilisation des fonds, composé des financeurs, de représentants des organisations syndicales et du patronat, permettrait dès l'origine d'orienter les projets vers le développement de l'emploi et vers l'investissement productif. C'est le choix qu'ont fait plusieurs Régions – dont Rhône-Alpes – en se dotant d'un tel outil.

Moyennant ces remarques et suggestions, le groupe CGT votera le projet d'avis ».



Intervention d'André FOURCADE au titre de la CFDT

« Nous tenons d'abord à souligner l'intérêt du débat sur le DOB avec la Région qui nous permet de connaître l'analyse et la démarche de la Région et d'élaborer notre position en toute connaissance de cause.

A l'évidence, l'élaboration et le débat d'orientations budgétaires se situent dans une période d'incertitudes et charnière comme le dit l'avis :

Fin de mandat et attente électorale bien sûr mais aussi réforme profonde de la fiscalité régionale avec la suppression de la TP par exemple sans parler de la réforme des collectivités locales. Ce qui produit beaucoup d'incertitudes, qui s'ajoutent aux effets de la crise : elle est loin d'être terminée pour les salariés et les entreprises bourguignonnes : la DRTEFP annonce une perte de 5 % de l'emploi privé bourguignon en un an.

Ces incertitudes impactent fortement les recettes et les dépenses de la Région pour 2010 et encore plus au-delà. Elles se traduisent aussi dans notre projet d'avis qui pointe un certain nombre de questions qui ne trouveront de réponse que dans le budget primitif à venir.

Si nous partageons les interrogations et les inquiétudes contenues dans l'avis sur les finances régionales, pour la CFDT, il faut pousser l'analyse plus loin et rechercher les causes et les responsabilités de cette situation :

- c'est l'État qui transfère des compétences sans les financements correspondants ;
- c'est l'État qui affecte des recettes peu dynamiques aux régions telles que la TIPP ;
- c'est le gouvernement qui supprime la TP sans prendre en compte les missions des collectivités qu'elle permettait de financer par exemple en matière d'investissement ou de services publics ;
- c'est la demande des Bourguignons envers la Région, et nous venons encore d'entendre des interventions sur ce thème et que nous reprenons dans certains de nos avis, pour que la Région contribue par ses financements et ses investissements, à satisfaire les besoins de la population.

La CFDT partage l'avis du rapporteur et du CESE national, pour réaffirmer son attachement à l'autonomie fiscale des collectivités locales et des régions. Elle doit être assise sur des ressources propres décidées par les élus, qui en assument la responsabilité devant les citoyens bourguignons.

La délégation CFDT votera l'avis proposé ».

**Intervention de Marc BENNER
au titre du Pôle nucléaire bourguignon**

« Je partage l'avis sur le DOB soumis au vote de ce jour et je le voterai, mais les inquiétudes qui sont très fortes aujourd'hui méritent une analyse en profondeur des nouvelles priorités budgétaires pour les trois prochaines années.

Trois mots-clés pour préparer notre travail :

- compétitivité : nous sommes détenteurs en Bourgogne de « perles » de développement de notre compétitivité régionale. Ainsi les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence sont à encourager et à financer dans ces priorités.

Chaque jour qui passe montre la compétitivité de ces pôles. Ainsi hier l'Etat a choisi la Bourgogne pour tenir les Etats Généraux de l'Industrie Nucléaire en France.

Cette reconnaissance de nos partenaires externes à la Région doit aller de pair avec une priorité de financement de nos pôles comme le PNB dans le cadre du Contrat de Performance où l'Etat diminue sa participation financière.

- attractivité : en tant que Président de l'Agence régionale de développement, je constate chaque jour l'attractivité de nos territoires bourguignons pour des projets industriels ou de services. Il nous faut en faire une priorité budgétaire pour le Conseil régional et les budgets consacrés à cette thématique doivent être confortés.

L'Agence régionale a un budget proportionnellement bien inférieur à celui d'autres régions ou agglomérations.

- éco-efficacité : la troisième priorité budgétaire devrait être celle de l'énergie et du climat. Favoriser l'émergence de clusters « bati-énergie », de « cluster énergies nouvelles », de « cluster éco-efficacité » devrait être une priorité budgétaire pour accompagner les PME/PMI sur cet enjeu majeur de notre Région ».