

LES FINANCES REGIONALES

PAR

Philippe MELCHIOR

*Directeur général des services de la Région de Picardie
Chargé d'enseignement à l'Université d'Amiens*

La communication sur les finances régionales que je vais vous présenter doit préparer un dialogue. Elle sera donc brève et sous-tendue par une position personnelle qui pourrait être résumée dans les phrases suivantes.

Les finances régionales actuelles, partout et notamment en Picardie, traduisent encore plus les intentions politiques du législateur de 1972, que celles des promoteurs de la décentralisation, et cela même si la volonté de « contenir » les régions a dû céder partiellement devant une volonté régionaliste ambiguë. Ce développement modeste et progressif de l'institution régionale s'est fait jusqu'à présent sans conflit majeur, au moins avec les collectivités locales. Mais le développement régional provoquera un tel conflit si les compétences ne sont pas clairement réparties entre les différents niveaux d'administration et si les bases fiscales ne sont pas séparées.

*
**

I. — UNE SPECIFICITE PROGRESSIVEMENT ATTENUEE, MAIS PERSISTANTE

Le régime juridique et financier des régions est caractérisé par une spécificité progressivement atténuée, mais persistante.

A) *Des bases fiscales étroites*

Au rôle limité des régions correspondent des bases fiscales étroites. La loi de 1972 créant les régions est intervenue pour répondre à un sentiment régional diffus, pour éviter de rester sur l'échec politique du référendum de 1969 et peut-être aussi pour donner une nouvelle zone de référence à des parlementaires qui ne trouvent plus suffisamment à s'investir dans le parlementarisme très rationalisé de la 5^e République. L'ambition était modeste, le dispositif l'a également été, et n'ont été attribués aux régions que des compétences d'exception et des moyens administratifs limités.

En ce qui concerne les compétences, le point important est que les régions n'ont pas de compétence propre. Elles ne sont pas susceptibles d'avoir, par elles-mêmes, la responsabilité d'aucune réalisation, même si l'Etat ou les autres collectivités peuvent par convention décider de leur déléguer cette maîtrise d'ouvrage. Dans ces conditions, les régions n'ont pas de pouvoir juridique d'initiative, elles ne peuvent qu'accompagner et soutenir.

A ces restrictions conceptuelles répond, en écho, l'absence de moyens administratifs et financiers. La loi prévoit que le préfet est exécutif de la Région, et que celle-ci n'aura pas de services propres. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de donner à cette nouvelle structure des ressources fiscales importantes.

Je rappelle sommairement quelles sont les recettes régionales :

— une taxe additionnelle aux impôts locaux que les élus régionaux, qui sont d'abord des élus communaux ou départementaux, n'auront pas tendance à augmenter de façon importante. Avec deux particularités juridiques : cet impôt régional est encore maintenant un impôt de répartition et non de quotité, et les régions ne disposent d'aucun pouvoir de modulation des taux entre les différentes taxes directes locales, contrairement aux communes et aux départements ;

— la taxe sur les permis de conduire payée par une personne lorsque celle-ci obtient son permis et donc en une seule fois à la différence de la vignette qui est annuelle : cette taxe obligatoire est d'un rendement particulièrement modeste. A titre indicatif, elle devrait rapporter en 1984 5,3 millions de francs à la Picardie ;

— une surtaxe sur cartes grises, payée donc au moment de l'immatriculation d'un véhicule. En 1983, cette surtaxe a rapporté moins de 30 millions de francs ;

— une taxe additionnelle aux droits de mutation, dont le taux maximum est de 1,60 %, qui a constitué pour les régions, notamment celles du Midi de la France, une ressource appréciable mais qui, depuis plusieurs années, connaît une réduction de son produit à la suite de la stagnation de l'activité économique. Le produit en 1984 devrait être, en Picardie, de l'ordre de 48 millions de francs, contre 54 millions de francs il y a seulement quatre ans.

B) *Un encadrement strict*

En plus de ces restrictions, en terme d'assiette fiscale, la loi de 1972 et ses textes d'application comportent un encadrement très précis en ce qui concerne les taux et leur évolution. C'est ainsi que le plafond des ressources fiscales par habitant est fixé chaque année par la loi de finances. La progression d'une année sur l'autre de ces ressources fiscales ne pouvait, jusqu'en 1983, dépasser 20 % par an. Il était même prévu au départ que le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation devait rester inférieur à 30 % des recettes fiscales. Enfin, seule structure territoriale dans ce cas, la Région connaissait le même contrôle de ses engagements de dépenses que celui de l'Etat le Trésorier Payeur Général étant chargé du contrôle financier (cette règle a été abandonnée en 1975).

La question majeure qui se pose est la suivante : cet encadrement très strict a-t-il constitué un carcan ? La réponse est négative. D'abord parce que pour certains détails (règles de progression annuelle par des droits de mutation dans les recettes fiscales, contrôle des dépenses engagées) des assouplissements ont progressivement été trouvés. Mais surtout parce que, pour l'essentiel, ce régime fiscal correspondait à la fois aux besoins et à la volonté politique des élus. Il correspondait aux besoins parce que les compétences étaient limitées, et parce que d'autres ressources pouvaient être trouvées, à savoir les emprunts. Il correspondait surtout aux rapports entre institutions parce qu'en tout état de cause, les élus régionaux n'étaient pas soucieux de priver départements et communes de leurs possibilités fiscales. On aboutit ainsi à une situation où les emprunts représentent 30 % des recettes des régions ce qui est considérable, mais heureusement théorique dans la mesure où souvent, ces emprunts ont été inscrits au budget, mais non réalisés.

Comment s'est comportée la Picardie ? Comme les autres régions et plus précisément comme celle des régions qui existaient le moins. On y a levé peu d'impôts : en 1975, recettes fiscales : 39 486 000 francs ; en 1978 : 58 700 000 francs pour 1 700 000 habitants.

**

II. — DES ELARGISSEMENTS SUCCESSIFS MAIS EN FIN DE COMPTE MODESTES

Les compétences des régions, leurs moyens et leurs finances ont connu des élargissements successifs, mais en fin de compte modestes.

A) *Le combat sur les moyens administratifs*

Le premier combat de certains présidents de Région d'opposition a concerné la règle selon laquelle les régions n'avaient pas de services

propres. Le problème n'est qu'indirectement financier, et d'abord politique, dans la mesure où il est clair que le patron de la structure administrative est le véritable patron de la structure politique. En 1974, le Conseil régional du Limousin décidait de créer des services propres. Cette mesure était annulée par décret. En Provence-Côte d'Azur et dans le Nord, plutôt que d'affronter les problèmes juridiques, on préférait créer des associations auxquelles des études fictives étaient confiées, sachant que ces associations fournissaient en réalité des cadres à la région. Sur le plan budgétaire, on décidait de ne pas individualiser les opérations lors du budget et on créait des lignes globales : le pouvoir de décision revenant aux commissions du Conseil régional dont le travail était préparé par les associations visées ci-dessus. La réalité du pouvoir exécutif était ainsi transférée, au moins partiellement, du préfet au président du Conseil régional.

Ceci a conduit l'Etat à céder progressivement. Raymond Barre a d'abord autorisé les E.P.R. à recruter 12 agents administratifs et 5 agents de service. En Picardie l'application de cette faculté a été très limitée. Certes, la Région a recruté quelques agents, mais les a placés sous l'autorité du préfet pour compenser l'insuffisance quantitative des fonctionnaires de l'Etat. Le 12 juin 1981, les régions recevaient par circulaire du Premier Ministre, la liberté de recruter les personnels. C'est la loi « droits et libertés » du 2 mars 1982 qui, transférant l'exécutif du préfet au président, a couronné le dispositif concernant les moyens des régions.

Encore faut-il observer que les conséquences financières sont restées très modestes. L'ensemble des dépenses de fonctionnement demeura partout inférieur à 10 % du budget régional.

B) *Une liberté plus grande*

Cette extension progressive des moyens a été complétée par un élargissement progressif mais modeste des compétences. Certaines extensions de compétences n'ont pas d'incidence budgétaire : depuis 1976 notamment, les Conseils régionaux décident de l'attribution de certains crédits d'Etat pour des équipements de catégorie 2, comme c'est le cas des Conseils généraux pour les équipements de catégorie 3. D'autres mesures concernent le budget régional lui-même : sous l'empire de l'ancienne loi, les régions avaient reçu capacité d'une certaine intervention économique, notamment d'attribuer des primes régionales à la création d'entreprise ou de garantir des prêts. Cette compétence doit être notée dans la mesure où les collectivités locales n'en disposaient pas.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 n'a pas en elle-même transféré de compétences. Elle a transféré l'exécutif, comme indiqué ci-avant, et donné aux régions une triple capacité supplémentaire :

— En matière de plan où les régions sont chargées, d'une part, de donner un avis sur le plan national et, d'autre part, d'élaborer le plan

de la région. Ce qui les conduit à passer avec l'Etat ou leurs partenaires infrarégionaux, des contrats de plan.

— Les compétences en matière économique sont élargies mais encore encadrées en application du décret du 22 septembre 1982.

— La possibilité de participer aux dépenses de fonctionnement des tiers, lorsqu'elles présentent un intérêt régional direct est reconnue. Dans ce dernier domaine, les régions n'ont pas encore la pleine compétence qui caractérise les collectivités locales.

Ce qui doit être souligné, c'est que comme il ne s'agit pas, dans les trois cas indiqués ci-dessus, de transfert de compétences, il n'y a pas eu de transfert de ressources.

C) *Les transferts de compétences*

Le seul transfert de compétence actuellement en vigueur concerne une partie de la formation professionnelle continue et l'apprentissage. On dira, en gros, que c'est environ le tiers des attributions déconcentrées qui a été régionalisé. En 1984, cela représentera environ 70 millions de francs pour la Picardie. Dans quelles conditions financières a-t-il été procédé à ce transfert ? L'Etat a abandonné sa part sur la taxe payée au titre des cartes grises et il complète cette somme par une dotation budgétaire. Au total, la règle selon laquelle les transferts de compétences doivent s'accompagner de transferts de ressources équivalents, a été jusqu'à présent respectée. Cela doit être noté, même si la « tradition administrative » de l'Etat conduit à la plus grande prudence pour l'avenir.

La loi du 22 juillet 1983 a prévu qu'en 1985 seraient également transférés aux régions le financement des lycées et des écoles spécialisées, les ports fluviaux — sauf ceux qui figureront sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat — les aéroports.

Au total, ce transfert de compétences appelle deux observations :

— la première, c'est qu'il est globalement modeste ;

— la seconde est qu'il est fait dans des conditions techniques qui visent à ne pas priver l'Etat de toute participation au pouvoir de décision et donc à créer à travers des mécanismes administratifs compliqués, une imbrication des phénomènes de pouvoir qui peut conduire, à terme, à des conflits et à un certain désordre.

*
**

III. — UN CONFLIT JUSQU'ICI EVITE MAIS PREVISIBLE

La mise en place progressive des régions s'est traduite par un certain conflit politique avec le Gouvernement mais sans jamais menacer l'autorité de l'Etat. Par contre, elle n'a pas provoqué des heurts graves avec

les collectivités locales. Il n'est pas sûr que l'avenir permette de maintenir cette relative paix institutionnelle.

A) *Un conflit évité*

Pourquoi la mise en place des régions s'est-elle faite sans difficulté majeure ? Essentiellement parce que les régions n'étaient pas mises en état de créer ce conflit : il n'y avait pas d'administration régionale et il n'y a pas d'élus régionaux.

1) *Il n'y avait pas d'administration régionale*

Il ne faut pas mésestimer l'importance du rôle du préfet dans l'harmonie, certes négative pour les régions, qui a prévalu jusqu'ici. En effet, pour le représentant de l'État dans la région, la tâche d'exécutif régional qui était la sienne constituait certes une responsabilité à laquelle il devait faire face mais ne représentait qu'une touche de son clavier, un moyen de son action. Le préfet représentait l'État, dirigeait l'administration de l'État, contrôlait les communes, était l'exécutif départemental et l'exécutif régional. L'important pour lui était de progresser raisonnablement dans le sens souhaité par le Gouvernement et avec des consensus locaux minimum. La fonction supplémentaire qui lui était accordée avec la création des régions sans être négligeable avait une importance relativement modérée. Elle ne pouvait pas être le vecteur prééminent d'une transformation du paysage local. Elle ne pouvait en aucun cas justifier par une action trop brutale les réactions de rejet qui avaient été les plus fortes.

2) *Il n'y a toujours pas d'élus régionaux*

La constitution de l'Assemblée régionale elle-même comporte des éléments qui vont dans le même sens : aucun des conseillers régionaux n'est directement l'élu ni de l'ensemble, ni même d'une partie de la Région. Chaque conseiller régional est en application même de la loi même le représentant et le porte-parole d'une ville, d'un département, d'une circonscription législative. Ce sont donc très légitimement les intérêts de ses mandants qu'il devra défendre. Ceci peut conduire à des conflits internes à l'Assemblée régionale mais pas à l'affirmation d'une volonté par rapport aux autres. A quelles conséquences concrètes a conduit cette organisation politique et administrative ? C'est comme il a été dit à un très faible niveau de pression fiscale et surtout à un recours résiduel aux impôts locaux que se partagent les départements, les communes et les régions. Les régions n'ont pas été gourmandes du gâteau fiscal.

En ce qui concerne l'utilisation des crédits ouverts, elle n'était pas non plus de nature à poser problème. D'abord parce que les régions naissantes et souvent constituées de façon plus ou moins artificielle

étaient à la recherche d'elles-mêmes. Cela les a conduites à financer des études qui ne gênent, par définition, personne, ou des moyens de communication dont la maîtrise d'ouvrage revient soit à l'Etat, soit aux départements qui ne pouvaient voir que des avantages à cette réduction de leur charge financière.

Pour le reste, les régions qui ne pouvaient pas être maître d'ouvrage se sont bornées à subventionner, généralement avec un faible taux, les projets communaux et départementaux. Ceci a provoqué un réel saupoudrage mais a permis de boucler des plans de financement sans transférer la réalité du pouvoir, et à donner aux régions l'illusion de la co-décision. Enfin, les régions ont reçu quelques compétences économiques alors que les collectivités locales ne pouvaient intervenir, ce qui rendait service à tout le monde. Ce schéma est général en France, il n'est pas propre à la Picardie mais les observations ci-dessus lui conviennent parfaitement.

B) *Un conflit prévisible*

Dans la mesure où il a été décidé de changer les données de base qui avaient conduit à cet accord instable, l'avenir devrait connaître des disfonctionnements.

La cause essentielle est certainement la création de l'exécutif propre à la Région qui a mis en place son Administration. La défense des intérêts régionaux est la seule raison d'être administrative des fonctionnaires de la Région. Ils n'ont pas d'arbitrages à faire mais une seule mission. Le contenu de cette mission, par ailleurs, s'élargit avec les possibilités d'actions qui donnent aux régions les transferts de compétences. Cette nouvelle donnée administrative va entraîner à la fois des besoins financiers supplémentaires et le risque, créateur sans doute, mais difficile à accepter d'un début d'initiative régionale. En matière financière, le total des produits fiscaux était en 1975 de 85,3 MF, il sera en 1983 de 300 MF, la part des impôts directs locaux, sous ce total, était en 1975 de 20,4 MF, elle dépassera 180 MF en 1984. Certes, ce prélèvement est-il très faible, à peine supérieur aux frais que perçoit l'administration fiscale pour établir les rôles, mais il ne peut pas ne pas gêner les départements et les communes qui sont habitués depuis une vingtaine d'années à une progression très rapide des recettes fiscales alors même qu'il est devenu nécessaire de bloquer la part des prélèvements obligatoires dans le produit national brut.

D'autre part, si ces impôts sont levés, c'est pour agir non pas en fonction des désirs de chacune des composantes régionales mais pour mettre en œuvre des politiques décidées par les élus et préparées par l'administration régionale. L'exemple de la voirie peut être pris. Sous l'autorité du préfet, avait été élaboré un schéma routier dit d'intérêt régional. En réalité, les routes en question avaient été sélectionnées par les départements et présentaient surtout un intérêt local. Depuis 2 ans, sans réduire le volume total de l'intervention régionale en matière

de voirie celle-ci a été recentrée sur les principaux itinéraires. La Région n'en payant que 30 %, si les départements veulent bénéficier de crédits régionaux, ils sont eux-mêmes tenus de faire un effort plus grand sur ces axes, ce qui contrarie la tradition de saupoudrage du Conseil général en matière de voirie, tradition qui résulte du mode d'élection même des conseillers régionaux.

Il ne fait aucun doute que si on va au bout du processus envisagé et que si la région dispose non seulement d'une administration mais par l'élection au suffrage universel direct, d'une assemblée authentiquement régionale, on risque de créer un pouvoir politique régional extrêmement fort devant lequel l'autorité des départements pèsera très peu et celle des communes, même des grandes, sera mise en cause. Les conséquences financières seront alors inéluctables.

C) *Comment tenter d'éviter le conflit*

Deux voies paraissent devoir être retenues sur le plan administratif et financier. La première consiste à définir les rôles c'est-à-dire à répartir les compétences. Il faut dire que ce qui a été fait jusqu'à présent reste très imparfait. En matière de transport, on prévoit des plans départementaux mais aussi des schémas régionaux sans dire lequel préexiste à l'autre, ni comment ils s'articulent. En matière portuaire, les régions auront la charge des ports fluviaux et les départements des ports maritimes. En matière scolaire, les régions financeront les lycées, les départements les CES. Mais même pour les CES c'est la région qui arrêtera la carte scolaire et pour tous les établissements, l'ouverture sera décidée par le représentant de l'État après que le recteur ait vérifié qu'il disposait bien des postes budgétaires nécessaires. Ces quelques exemples visent seulement à montrer ce qui serait souhaitable d'éviter.

La deuxième voie de recherche concerne les ressources. Il est certain que pour les maires, l'appel important à la fiscalité locale par les départements et par la région pose un problème politique réel dans la mesure où la majorité des habitants croient que seul le maire, pour sa commune, lève l'impôt local. Il est très souhaitable que les responsabilités politiques des décisions financières soient clairement individualisées et subies par ceux qui en seront responsables. Dans la mesure où un accord semble se faire qui reconnaît aux régions un rôle plus particulier en matière économique, il semblerait normal qu'elles perçoivent des recettes liées à leur mission, ce qui conduirait à leur donner par exemple une part de l'impôt sur les sociétés. D'autre part, l'étendue de la zone géographique régionale est telle que dans des conditions de stabilité raisonnable les régions pourraient recevoir une part de l'impôt des personnes physiques. Un tel dispositif pose néanmoins un problème évident dans une période budgétairement difficile pour l'État : il s'agit de reprendre à certains des moyens pour les donner à d'autres.

Il semble en tout cas douteux que l'on puisse éviter une réforme fiscale. Rien dans le régime fiscal actuel des régions n'est fait pour les mettre durablement en état d'exercer les compétences qui leur sont transférées ou qui leur sont offertes dans des conditions d'harmonie avec les autres collectivités.

La question majeure n'est toutefois pas administrative, elle est directement politique : étant donné que le Conseil régional n'est pas élu au suffrage universel, il y a une possibilité que la Région existe peu. Si par contre, les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel et surtout si le mode de suffrage retenu est le scrutin de liste au niveau régional alors le poids politique de la nouvelle institution sera tel que les barrières financières actuelles voleront en éclats.

L'expérience montrant qu'il est plus facile de créer un échelon supplémentaire — la Région — que d'en supprimer un — le Département —, on risquerait fort d'assister à une superposition des structures administratives voire à une concurrence pendant de nombreuses années. La France en a-t-elle les moyens ?