



Cercle Pierre Landais

Institutions et politiques publiques
Un nouvel âge d'or pour la Bretagne

Institutions

Le budget public de la Bretagne

L'atelier Finances
décembre 2009

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

*Article I-2 du projet de
Traité de Constitution Européenne*

Projet de traité modificatif, nouvel Article 2 du traité de l'Union européenne, selon les documents approuvés lors de la Conférence intergouvernementale du 18 octobre 2007 à Lisbonne

Il n'y a point d'Etat où l'on ait plus besoins de tributs que dans ceux qui s'affaiblissent, de sorte qu'on est obligé d'augmenter les charges à mesure qu'on est moins en état de les porter.

*Montesquieu
Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*



SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| SOMMAIRE | 3 |
| LEXIQUE..... | 4 |
| PRESENTATION..... | 6 |
| LES BUDGETS | 6 |
| UNION EUROPEENNE | 6 |
| L'ETAT ET LES ORGANISMES CENTRAUX | 9 |
| ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL)..... | 11 |
| LES COLLECTIVITES LOCALES | 13 |
| <i>Les départements</i> | 13 |
| <i>Les régions</i> | 13 |
| <i>Les communes, syndicats et communautés de communes et ODAL</i> | 14 |
| LES IMPOTS ET TAXES | 14 |
| LES IMPOTS, TAXES ET PRODUITS CENTRAUX | 15 |
| LES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES | 15 |
| LES IMPOTS, TAXES ET PRODUITS LOCAUX | 16 |
| LE BILAN DES FINANCES PUBLIQUES DE LA BRETAGNE..... | 16 |
| LA SYNTHESE DES BUDGETS DES COLLECTIVITES | 16 |
| LE DEFICIT | 17 |
| LA DETTE DE LA BRETAGNE..... | 19 |
| MAITRISER LES BUDGETS PUBLICS EN BRETAGNE..... | 20 |
| REDUIRE LES DEPENSES | 20 |
| REGIONALISER LES BUDGETS | 21 |
| REGIONALISER LA DETTE DE L'ETAT | 24 |
| PERSPECTIVES | 24 |
| LA CRISE DE 2008 | 24 |
| LA FIN DU PACTE DE STABILITE ET LA FRAGILISATION DE L'EURO | 25 |
| LA FAILLITE DE L'ETAT | 25 |
| CONCLUSION | 26 |



LEXIQUE

| | |
|-------|---|
| APUL | : Administrations publiques locales |
| CA | : Chambres d'agriculture |
| CCI | : Chambres de commerces et d'industrie |
| CM | : Chambre des métiers |
| DEEF | : Département des Etudes Economiques et Financières |
| DGCL | : Direction générale des collectivités locales |
| DGE | : Direction générale des entreprises |
| DGF | : Dotation globale de Fonctionnement |
| DRESG | : Direction des Résidents à l'Etranger et des Services Généraux |
| EPL | : établissements publics locaux d'enseignement |
| FEDER | : Fonds européens de développement régional |
| FEOGA | : fonds européen d'orientation et de garantie agricole |
| FSE | : Fonds social européen |
| GAL | : Groupes d'action locale |
| IFA | : Imposition forfaitaire annuelle |
| IFOP | : Instrument financier d'orientation pour la pêche |
| IR | : Impôt sur le revenu |
| IS | : Impôt sur les sociétés |
| ISF | : Impôt de solidarité sur la fortune |
| LOLF | : Loi organique des lois de finances |
| Md€ | : milliards d'euros (giga-euro) |
| M€ | : million d'euros (méga-euro) |
| OCDE | : Organisation de coopération et de développement économiques (www.ocde.org) |
| ODAC | : Organismes divers d'administration centrale |
| ODAL | : Organismes divers d'administration locale |
| OMC | : Organisation mondiale du commerce |
| OMI | : Organisation maritime internationale |
| ONU | : Organisation des Nations-Unies |
| PAC | : politique agricole commune |
| PDD | : Partenariats de développement |
| PIC | : Programmes d'initiative communautaire |
| PNF | : Produits non financiers |
| TEOM | : taxe d'enlèvement des ordures ménagères |
| TFPB | : Taxe foncière sur les propriétés bâties |



| | |
|-------|---|
| TFPNB | : Taxe foncière sur les propriétés non bâties |
| TH | : Taxe d'habitation |
| TIPP | : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers |
| TS | : Taxe sur les salaires |
| TP | : Taxe professionnelle |
| TVA | : Taxe sur la valeur ajoutée |



PRESENTATION

Ce document introduit la notion du budget public de la Bretagne, pour l'ensemble des collectivités territoriales, de l'Europe à la commune, pour l'année de référence 2005. Les valeurs en euros présentées dans ce document sont, malgré quelques approximations, des estimations représentatives des budgets réels.

Les sommes indiquées sont exprimées en euros, en millions d'euros, notés M€ et en milliards d'euros, notés Md€.

Préalablement, il est utile de définir le produit intérieur brut (PIB) de la Bretagne qui se détermine à partir des publications de l'INSEE¹, en sommant le PIB des cinq départements bretons pour les années 2000 et 2005. On obtient le tableau suivant :

| PIB (Md€) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|--------|--------|
| France | 1441,4 | 1497,2 | 1548,6 | 1594,8 | 1660,2 | 1726,1 | 1807,5 | 1892,2 |
| Bretagne | 87,3 | 91,5 | 95,7 | 99,9 | 104,1 | 108,3 | | |
| % | 6,06 | 6,11 | 6,18 | 6,26 | 6,27 | 6,27 | | |

Tableau 1 – PIB de la Bretagne et de la France

Le Budget de référence 2005 s'élève donc à 108,3 Md€. On observe également une croissance très légèrement plus rapide du PIB breton que du PIB français (0,2 % en moyenne de 2000 à 2005, qui ne s'est pas maintenu par la suite).

LES BUDGETS

Les budgets s'entendent au sens du montant des dépenses de chaque collectivité territoriale, de l'Union européenne à l'état, les régions, les départements, les groupements de communes (syndicat et communautés) et les communes, ainsi que les organismes financés publiquement qui leur sont rattachés.

Union européenne

Le budget de l'Union européenne est réputé modeste comparativement aux budgets des Etats-membres. La France a néanmoins contribué en 2005 à hauteur de 17,14 Md€. On peut en estimer la contribution de la Bretagne, au prorata de son PIB (6,27 %) de l'ordre de 1,01 Md€ d'euros. On peut le comparer à celui de l'Irlande, de 1,33 Md€ d'euros. Cette contribution se compose :

- des ressources propres traditionnelles (droits de douanes, droits agricoles et cotisations « sucre »),
- d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : passée de 1% à 0,5 % en 2004,
- de la ressource brute fondée sur le revenu national brut,
- de la contribution supplémentaire correspondant à la « correction britannique ».

L'ensemble des pays européens ont pris en charge une majoration de leurs contributions dites « correction britannique », d'un montant de 5,27 Md€, la Grande-Bretagne étant dispensée de

¹ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=CMRSOS08119

² http://eur-lex.europa.eu/budget/data/COL22005_VOL1/FR/nmc-grseq42960935830-3/index.html .
voir aussi : http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/flufin2005.pdf .



ce même montant. La Bretagne assume environ 90 M€ de budget européen à la place de la Grande-Bretagne chaque année³ et contribue donc en particulier :

- aux actions extérieures de l'Union européenne,
- au fonctionnement de la Commission européenne,
- à l'aide à la préadhésion des futurs Etats-membres.

La Bretagne perçoit en retour diverses subventions au titre de 4 fonds structurels pour la période 2000-2006 :

- les fonds européens de développement régional (FEDER),
- le fonds social européen (FSE),
- le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA),
- l'instrument financier d'orientation pour la pêche (l'IFOP).

Ces 4 fonds participent au financement de projets à travers 10 programmes de financement : 3 Objectifs prioritaires pour le soutien de projets de développement local, 4 programmes d'initiative communautaire (PIC) et 3 programmes d'actions innovatrices.

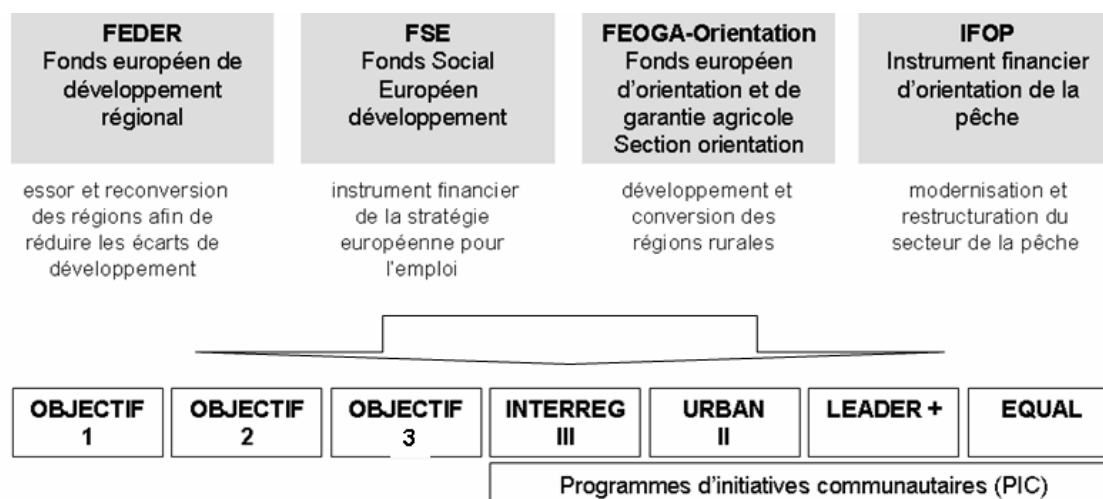


Figure 1 - Représentation simplifiée des flux européens en Bretagne

La Bretagne a été concernée pour la période 2000-2007 par :

- L'objectif 2 : ce programme vise à soutenir les régions en reconversion économique et en difficultés structurelles,
- L'objectif 3 : ce programme vise à soutenir des projets d'insertion professionnelle et de lutte contre les discriminations sur le marché de l'emploi.
- Le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) INTERREG III : Il s'agit du programme de coopération régionale. Il se compose de 3 volets, permettant de soutenir des projets de coopération à des échelles différentes : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale.
- Le PIC Leader + : ce programme est ouvert à des périmètres définis en zone rurale. Porté par des Groupes d'action locale (GAL), regroupement d'acteurs publics et

³ C'est une injustice contraire aux principes d'égalité et de solidarité au sein de l'Union européenne, qui doit cesser au plus tôt.

privés du territoire concerné, il apporte son soutien à des projets visant à diversifier l'activité de la zone,

- Le PIC Equal : ce programme vise à soutenir les projets innovants d'insertion professionnelle et de lutte contre les discriminations sur le marché de l'emploi, menés par des partenariats de développement (PDD).
- Les Actions Innovatrices des fonds européens de développement régional (FEDER): ce programme soutient des projets très innovants dans les domaines de la connaissance et de l'innovation technologique, de la société de l'information et du développement durable. Ce programme est géré par les Conseils régionaux qui ont obtenu une enveloppe pour le mettre en œuvre.

Ainsi, en 2005, une somme globale de 22 M€ a été versée au titre du FEDER pour soutenir des projets dans le département de Loire-Atlantique. A titre d'exemple, ces fonds ont financé en 2005 les opérations suivantes : le Zénith à Nantes, une plate-forme logistique à Montoir de Bretagne, ou bien encore les travaux de lutte contre les inondations à Saint-Nicolas de Redon.

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est divisé en deux sections :

- une section « garantie » (FEOGA-G) qui prend en charge les dépenses de soutien des marchés dans le cadre de la politique agricole commune PAC,
- une section « orientation » (FEOGA-O) qui, à l'origine, finance la politique tendant à l'évolution des structures agricoles (modernisation des exploitations, aides à l'installation, préretraites pour l'essentiel), mais dont l'objet sera progressivement étendu au financement du développement rural au sens large, sans toutefois jamais rompre avec une logique très agricole.

Au travers des différents fonds et programmes européens, on peut estimer que la Bretagne perçoit les retours communautaires suivants de l'Union européenne :

| Retours communautaires | France 2005 | Bretagne (estimation) |
|---|-------------|-----------------------|
| FEOGA- Garantie (PAC) | 9,969 | 0,747 |
| FEOGA-Orientation | 0,280 | 0,000 |
| IFOP (PCP) | 1,208 | 0,124 |
| FEDER (Fonds de développement régional) | 0,777 | 0,047 |
| FSE (Fonds social européen) | 0,045 | 0,006 |
| TOTAL | 12,279 | 0,924 |

Tableau 2 - Estimation des retours communautaires en Bretagne

Si on fait donc le bilan européen, la Bretagne apparaît légèrement favorisée :

| En M€ | France | Bretagne (estimation) |
|---------------------------|--------|-----------------------|
| Versements communautaires | 15,098 | 0,947 |
| Retours communautaires | 12,093 | 0,924 |
| Différentiel | 3,005 | 0,023 |
| % | 80% | 98% |

Tableau 3 - Estimation des flux entre la Bretagne et la Commission européenne



Il faut garder à l'esprit que les flux entre la Bretagne et l'Union européenne n'apparaissant pas dans des lignes budgétaires identifiées en tant que telles, ces estimations ne sont indicatives que d'une tendance globale⁴.

Dans l'esprit du Traité de Lisbonne, l'Union européenne a pour vocation ultime de représenter les Etats-membres dans les instances internationales, des Nations unies et ses agences, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation maritime internationale (OMI)... Elle doit assumer à terme la diplomatie européenne et la défense, dans une défense européenne intégrée.

L'Union européenne a aussi pour vocation de gérer l'harmonisation des réglementations des divers Etats-membres par les directives de la Commission européenne dans les différents domaines ministériels : éducation, énergie, transports, agriculture... ce qui n'implique pas la gestion des fonds équivalents à son niveau, mais aux niveaux de subsidiarité inférieurs les plus adéquats.

Enfin l'Union européenne doit assurer des formes de solidarité entre Etats-membres et régions européens, par des fonds structurels qui permettent le rattrapage économique des nouveaux entrants. Ces fonds structurels n'ont a priori qu'une existence transitoire de quelques années voire décennies.

Sauf sur ce dernier point, on constate, au travers du cas de la Bretagne, que l'Union européenne n'agit pas actuellement selon sa finalité ultime, mais dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. Quand bien même les flux entre la Bretagne et l'Union européenne sont légèrement en faveur de la Bretagne, les perspectives prochaines de remise en cause de la politique agricole commune (PAC) avant 2012 ne seront pas exagérément pénalisantes, si l'Union européenne gère cette question du point de vue réglementaire à haut niveau, et s'abstient de gérer des fonds financiers qui seront bien mieux gérés directement par la Région de Bretagne. Des simplifications comparables dans le domaine de la pêche sont tout autant souhaitables.

L'Etat et les organismes centraux

Le budget de l'Etat est décrit dans une note du Département des Etudes Economiques et Financières (DEEF) de la Trésorerie Générale de la Région Bretagne⁵. Elle porte sur la région Bretagne actuelle à quatre départements. Cette étude peut être complétée pour la Bretagne entière à partir d'une documentation émanant de la préfecture de la Loire-Atlantique⁶. A partir de ces publications, on peut donc estimer les dépenses des ministères en Bretagne comme suit:

⁴ La ligne budgétaire n'apparaîtra donc pas en tant que telle dans la synthèse des budgets ci-après.

⁵

http://www.qualif.bretagne.pref.gouv.fr/sections/economie_et_finances/le_poids_de_l_etat_e/downloadFile/attachedFile/Le_poids_de_l_Etat_en_Bretagne_en_2005.pdf (on observe que le « poids de l'état » en Loire-Atlantique est plus élevé de quelques pourcents qu'en région Bretagne à quatre départements par rapport au PIB)

⁶ <http://www.loire-atlantique.pref.gouv.fr/bilan/fichiers/lesmoyensdeletat2005.pdf> « Les moyens. de l'Etat en 2005 » : Les dépenses de l'Etat en Loire-Atlantique se sont élevées à 7,14 milliards d'euros, en augmentation de 0,85 % par rapport à 2004, dont 5,60 milliards de dépenses de fonctionnement, 1,27 milliard d'avances aux collectivités locales et 0,27 milliard de dépenses d'investissement.

| En M€ | 22 | 29 | 35 | 44 | 56 | BRETAGNE |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Affaires étrangères | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Charges communes (dont pensions) | 399,74 | 773,14 | 434,73 | 1 183,82 | 463,92 | 3 255,36 |
| Affaires sociales, santé | 83,67 | 126,81 | 128,45 | 247,57 | 94,28 | 680,79 |
| Agriculture et pêche | 56,87 | 53,99 | 48,37 | 113,63 | 39,60 | 312,46 |
| Anciens combattants | 1,37 | 2,04 | 1,72 | 3,83 | 1,58 | 10,54 |
| Commerce et artisanat | 1,02 | 1,84 | 1,61 | 3,31 | 1,33 | 9,11 |
| Culture | 6,53 | 13,62 | 18,58 | 26,76 | 8,10 | 73,58 |
| Education nationale | 357,69 | 539,83 | 673,79 | 1 139,95 | 423,46 | 3 134,72 |
| Recherche et enseignement supérieur | 16,38 | 168,08 | 285,80 | 292,41 | 41,41 | 804,09 |
| Industrie | 1,09 | 1,61 | 4,86 | 5,07 | 1,30 | 13,93 |
| Ecologie et développement durable | 3,53 | 4,32 | 4,49 | 9,00 | 3,42 | 24,76 |
| Equipement, transport et tourisme | 52,05 | 76,89 | 86,00 | 160,32 | 65,58 | 440,85 |
| Intérieur (hors dotations aux collectivités locales) | 34,75 | 44,17 | 127,95 | 358,02 | 36,21 | 601,10 |
| Aménagement du territoire | 2,51 | 3,79 | 3,48 | 7,21 | 2,84 | 19,82 |
| Jeunesse et sport | 2,90 | 2,53 | 8,28 | 10,46 | 4,61 | 28,77 |
| Justice | 7,57 | 15,55 | 86,28 | 71,94 | 16,50 | 197,83 |
| Logement | 123,75 | 201,89 | 266,26 | 427,89 | 156,85 | 1 176,64 |
| Services financiers | 48,30 | 70,64 | 101,06 | 157,27 | 55,19 | 432,46 |
| Travail, emploi et formation | 280,71 | 434,38 | 466,87 | 869,67 | 339,85 | 2 391,47 |
| Défense | 13,83 | 1 171,82 | 436,99 | 996,48 | 121,06 | 2 740,18 |
| TOTAL | 1 495,76 | 3 709,21 | 3 187,86 | 5 870,00 | 1 878,90 | 16 141,72 |

Tableau 4 - Budget de l'Etat en Bretagne par ministères

Dans ce tableau, il y a lieu de constater la part plutôt importante de la diplomatie et la défense, soit, pour un PIB breton de 108,3 Md€ en 2005, 2,53 % de ce PIB. Au sens de la loi organique des lois de finance (LOLF), la « mission » défense représente en France en 2005, 36,03 Md€. Soit, pour un PIB français de 1726,1 Md€, 2,08 % de ce PIB. Ce qui correspond à la valeur haute des parts de PIB consacré à la défense dans l'Union européenne, comme par exemple en Grande-Bretagne (Les Etats-Unis ont consacré environ 3,5 % de leur PIB à leur budget de défense).

La part plutôt importante de la défense en Bretagne tient à des raisons historiques et géostratégiques. La diplomatie et la défense étant deux missions qui ne sont pas régionalisables, il y a lieu dans l'immédiat⁷ d'appliquer une « correction diplomatie-défense » qui ramène le montant consacré à la défense en Bretagne au niveau de celui de la France, soit une réduction de 0,487 Md€. Le poids de l'Etat devient alors 15,66 Md€.

Dans ce tableau, la dotation globale de fonctionnement (DGF), montant des impôts et taxes que l'Etat reverse aux collectivités locales, de la région aux communes, a été séparée pour être réaffectée aux collectivités territoriales (voir ci-après).

Dans ce tableau apparaissent aussi les charges communes, principalement les pensions et le remboursement de la dette, pour un montant estimé à 3,26 Md€.

⁷ Ce qui sera développé dans des publications prochaines du Cercle Pierre Landais.

Administrations publiques locales (APUL)

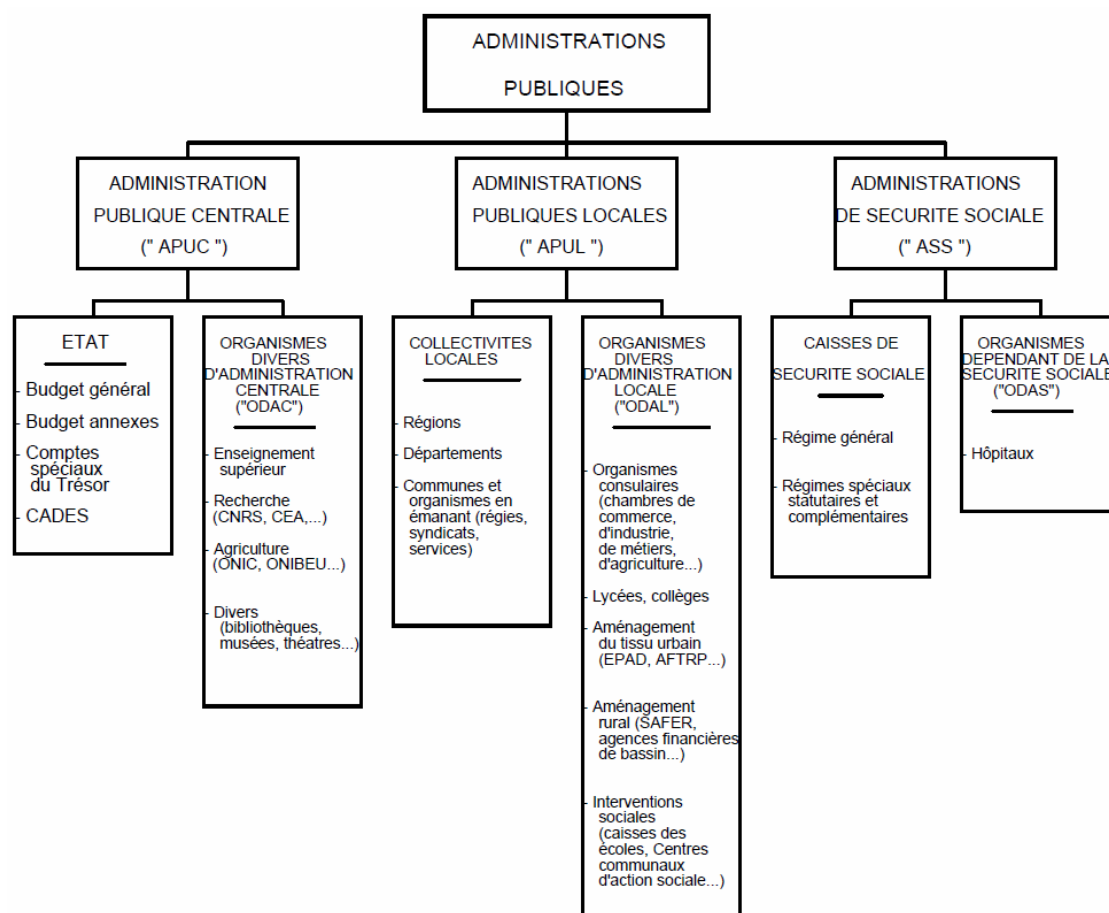


Figure 2 - Schéma d'après la banque de France⁸

Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités locales, ainsi que les organismes divers d'administration locale (ODAL).

Les collectivités locales regroupent les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements (Établissements publics de coopération intercommunale).

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent les établissements publics locaux non-marchand (comme les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, etc.) ainsi qu'un certain nombre d'établissements publics nationaux sous responsabilité locale (par exemple les agences de l'eau). Les ODAL comprennent également d'autres établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et les organismes consulaires (par exemple les chambres de commerce et d'industrie).

A ce titre, les ODAL relèvent des budgets publics, bien que ces organismes sont pour partie financés par des revenus d'exploitation. Leurs pendants au niveau de l'Etat sont organismes divers d'administration centrale (ODAC). Les flux financiers des ODAC concernent pour partie la Bretagne : ils sont pris en compte dans les éléments du « poids de l'Etat » en Bretagne examinés précédemment.

⁸ http://www.banque-france.fr/fr/stat_conjoncture/telechar/regle_bal/fiche65.pdf

Les éléments de comptabilité publique sont publiés au niveau régional par l'INSEE (découpage régional actuel)⁹. A partir de ces données, on peut évaluer avec une assez bonne précision les données relatives à la Bretagne :

| | CL | ODAL | APUL |
|---|---------------|--------------|---------------|
| DEPENSES | 10 691 | 1 441 | 11 579 |
| Dépenses de fonctionnement | 4 421 | 1 172 | 5 593 |
| P.2 Consommations intermédiaires | 1 916 | 437 | 2 353 |
| D.1 Rémunération des salariés | 2 427 | 713 | 3 140 |
| D.29 Impôts sur la production | 77 | 21 | 98 |
| p.D.4 Revenus de la propriété autres que les intérêts | 1 | 0 | 1 |
| D.5 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine... | 0 | 0 | 0 |
| Intérêts (D.41) | 216 | 10 | 226 |
| Prestations et autres transferts | 3 384 | 133 | 2 963 |
| D.624 Prestations d'assistance sociale en espèces | 368 | 12 | 380 |
| Prestations sociales en nature en produits | | | |
| p.D.631 marchands | 580 | 0 | 580 |
| D.3 Subventions | 576 | 20 | 597 |
| D.7 Autres transferts courants | 1 571 | 38 | 1 134 |
| D.9 Transferts en capital | 288 | 62 | 273 |
| P.51 Formation brute de capital fixe | 2 620 | 128 | 2 748 |
| P52/3NP Autres acquisitions nettes d'actifs non financiers | 51 | -2 | 49 |
| RECETTES | 10 678 | 1 372 | 11 497 |
| Recettes de production | 1 508 | 486 | 1 994 |
| Production marchande et pour emploi final | | | |
| P.11/12 propre | 1 345 | 427 | 1 772 |
| p.P13 Paiements partiels des ménages | 112 | 22 | 134 |
| D.39 Subventions d'exploitation | 50 | 37 | 87 |
| Revenus de la propriété | 139 | 4 | 143 |
| D.41 Intérêts | 18 | 4 | 21 |
| p.D.4 Revenus de la propriété autres que les intérêts | 122 | 0 | 122 |
| Impôts et transferts de recettes fiscales | 5 391 | 219 | 5 610 |
| D.2 Impôts sur la production et les importations | 3 803 | 191 | 3 994 |
| D.5 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine... | 784 | 5 | 789 |
| D.733 Transferts de recettes fiscales | 784 | 21 | 805 |
| D.612 Cotisations sociales | 21 | 1 | 22 |
| Autres transferts (hors transferts de recettes fiscales) | 3 639 | 663 | 3 750 |
| Autres transferts courants (hors de recettes | | | |
| p.D.7 fiscales) | 3 095 | 579 | 3 199 |
| D.9 Transferts en capital | 544 | 84 | 551 |
| CAPACITE DE FINANCEMENT | -14 | -69 | -83 |

Tableau 5 - Evaluation des montants financiers des APUL en Bretagne pour l'année 2005

Les APUL représentent donc un budget de l'ordre de 11,6 Md€, principal chiffre à retenir de ce tableau.

Les recettes dans les comptes simplifiés des APUL se composent des éléments suivants :

- La « production » comprend notamment la redevance et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Elle est considérée comme le paiement d'un service.

⁹ http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=apul-regions®_id=99
www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/apul-regions/webapul05.xls

et



- Les « impôts sur la production et les importations » dont la taxe professionnelle, la taxe sur les propriétés bâties, l'essentiel de la taxe sur les propriétés non bâties, les droits de mutation, le versement transport.
- Les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine... » dont la taxe d'habitation.
- Les « transferts courants entre sous-secteurs des administrations publiques » dont la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation spéciale instituteurs (DSI).
- Les « transferts de recettes fiscales » comprennent notamment la contrepartie des dégrèvements fiscaux accordés par l'État.
- Les « transferts en capital » dont les versements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Les collectivités locales

Les collectivités locales ne sont pas identifiées en tant que telles dans le tableau précédent. Leurs budgets sont publiés sur les sites des départements ou sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur.

Les départements

Les départements représentent les budgets suivants :

| M€ | 22 | 29 | 35 | 44 | 56 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Produits de fonctionnement totaux (A) | 393 944 | 613 462 | 613 462 | 790 923 | 484 940 |
| Produits de fonctionnement réels | 393 140 | 613 157 | 613 157 | 789 939 | 481 227 |
| Impôts directs | 141 314 | 205 205 | 205 205 | 310 620 | 170 343 |
| Autres impositions | 93 656 | 147 862 | 147 862 | 241 547 | 124 054 |
| Dotation globale de fonctionnement | 106 510 | 186 693 | 186 693 | 173 075 | 128 707 |
| Dotation générale de décentralisation | 5 040 | 8 696 | 8 696 | 6 480 | 5 358 |
| Attributions de péréquation et de compensation | 14 005 | 16 842 | 16 842 | 16 690 | 15 484 |
| Charges de fonctionnement totales (B) | 357 400 | 519 341 | 519 341 | 712 307 | 395 442 |
| Charges de fonctionnement réelles | 322 559 | 505 057 | 505 057 | 648 833 | 331 596 |
| Achats et charges externes | 44 597 | 65 494 | 65 494 | 99 590 | 40 567 |
| Charges de personnel | 72 099 | 95 938 | 95 938 | 99 832 | 56 584 |
| Subventions et contingents | 197 318 | 335 978 | 335 978 | 435 377 | 223 529 |
| dont contributions obligatoires et participations | 34 179 | 39 385 | 39 385 | 73 522 | 51 596 |
| dont subventions | 25 005 | 31 576 | 31 576 | 50 167 | 20 874 |
| dont aides à la personne | 84 057 | 158 512 | 158 512 | 159 092 | 92 435 |
| dont frais de séjour et d'hébergement | 48 863 | 103 766 | 103 766 | 148 366 | 55 178 |
| Charges financières | 6 558 | 6 891 | 6 891 | 10 149 | 9 233 |
| Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B) | 36 545 | 94 120 | 94 120 | 78 616 | 89 498 |

Tableau 6 - Budgets des départements bretons (2005)

Les régions

Le niveau régional en Bretagne se compose de la Région administrative du même nom et de la Loire-Atlantique actuellement rattachée à la région « Pays-de-la-Loire » et représente les budgets suivants :



| M€ | Départements de Bretagne | Régions de Bretagne |
|---|-----------------------------|------------------------|
| Produits de fonctionnement totaux (A) | 2 896 731 | 944 854 |
| Produits de fonctionnement réels | 2 890 620 | 944 091 |
| Impôts directs | 1 032 687 | 249 736 |
| Autres impositions | 754 981 | 139 719 |
| Dotation globale de fonctionnement | 781 678 | 322 874 |
| Dotation générale de décentralisation | 34 270 | 19 967 |
| Attributions de péréquation et de compensation | 79 863 | 19 275 |
| Charges de fonctionnement totales (B) | 2 503 831 | 615 733 |
| Charges de fonctionnement réelles | 2 313 102 | 615 710 |
| Achats et charges externes | 315 742 | 84 641 |
| Charges de personnel | 420 391 | 30 447 |
| Subventions et contingents | 1 528 180 | 480 017 |
| dont contributions obligatoires et participations | 238 067 | 257 003 |
| dont subventions | 159 198 | 174 888 |
| dont aides à la personne | 652 608 | 40 060 |
| dont frais de séjour et d'hébergement | 459 939 | 20 322 |
| Charges financières | 39 722 | |
| Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B) | 392 899 | 329 121 |

Tableau 7 – Budget des régions de Bretagne

Les communes, syndicats et communautés de communes et ODAL

Le budget des 1495 communes de Bretagne est accessible en ligne sur le site du Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique¹⁰. Il est donc possible de déterminer exactement le budget qu'elle représente, mais cette compilation étant fastidieuse, le budget est estimé plus succinctement sur des ratios publiés par la DGCL (ministère de l'intérieur), ce qui conduit à :

| APUL de Bretagne | (M€) |
|-------------------------|---------------|
| Départements | 2 662 |
| Région | 911 |
| Communes | 5 282 |
| Groupements de communes | 1 837 |
| ODAL | 888 |
| Total | 11 580 |

Tableau 8 - Estimation globale des budgets des APUL

On retrouve des ordres de grandeurs satisfaisants pour les départements et les régions.

LES IMPOTS ET TAXES

Après avoir examiné les budgets, soient les dépenses, on examine maintenant les recettes des collectivités : impôts, taxes et produits d'exploitation.

¹⁰ <http://alize2.finances.gouv.fr/communes/eneuro/RDep.php?type=BPS&dep=056>

Les impôts, taxes et produits centraux

La notion d'impôt, taxe ou produit centraux, qui n'est pas consacrée par l'usage, recouvre l'ensemble des ressources collectées par l'Etat. A partir des deux publications précédentes (Département des Etudes Economiques et Financières (DEEF) de la Trésorerie Générale de la Région Bretagne et préfecture de la Loire-Atlantique, on obtient l'estimation suivante :

| | Nature | |
|------|---|--------------|
| IR | Impôt sur le revenu | 3,18 |
| IS | Impôt sur les sociétés | 2,59 |
| ISF | Impôt solidarité fortune | 0,13 |
| TS | Taxe sur les salaires | 0,44 |
| TIPP | Taxe intérieure sur les produits pétroliers | 1,74 |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée | 8,04 |
| | Autres | 1,34 |
| | TOTAL | 17,46 |

Tableau 9 - Principaux et taxes d'Etat collectés en Bretagne

L'ensemble des impôts et taxes n'est pas comptabilisé en Bretagne mais pour partie en Ile-de-France :

- La TVA et l'impôt sur les sociétés collectés par la Direction générale des entreprises (DGE). La DGE a été créée depuis le 1er janvier 2002 à Pantin et collecte directement les impôts des sociétés dont le chiffre d'affaire (consolidé au niveau du groupe) est supérieur à 0,6 Milliards d'euros.
- les impôts des Bretons de l'étranger perçus par la Direction des Résidents à l'Etranger et des Services Généraux (DRESG : <http://www.dresg.net>).

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales

L'Etat transfère une partie de ses ressources aux collectivités locales. La principale dotation est la dotation globale de fonctionnement (DGF) créée en 1982 à l'occasion de ce qui est appelé « décentralisation ». Depuis, les mécanismes n'ont cessé de se complexifier.

| En milliers d'euros | 22 | 29 | 35 | 44 | 56 | BRETAGNE |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| COMPENSATIONS ET PEREQUATION | 40 897 | 55 562 | 63 603 | 65 062 | 38 492 | 263 616 |
| Dotation de compensation TP | 7 907 | 12 678 | 21 961 | 16 382 | 7 448 | 66 376 |
| Compensation exonération TH. FB t FNB | 27 791 | 40 285 | 38 352 | 44 415 | 29 116 | 179 959 |
| Dotation développement rural | 2 575 | 2 449 | 2 748 | 3 082 | 1 635 | 12 489 |
| Compensation pour part de bases de TP | 2 624 | 150 | 542 | 1 183 | 293 | 4 792 |
| DOTATIONS | 433 092 | 680 181 | 669 779 | 749 104 | 503 030 | 3 035 186 |
| Dotation global fonctionnement | 336 409 | 529 397 | 500 188 | 573 530 | 384 277 | 2 323 801 |
| Dotation général décentralisation | 7 428 | 13 676 | 13 380 | 14 304 | 9 167 | 57 955 |
| Taxe intérieure produits pétroliers-Départements | 25 670 | 47 732 | 38 035 | 47 543 | 33 651 | 192 631 |
| Taxe intérieure produits pétroliers-Région BZH | 2 756 | 4 207 | 4 352 | 4 754 | 3 192 | 19 261 |
| Taxe Certificats d'Assurance-Départements | 9 561 | 13 855 | 20 663 | 17 705 | 9 951 | 71 735 |
| Fonds compensation TVA | 36 128 | 49 884 | 71 898 | 65 524 | 42 053 | 265 487 |



| | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| Amendes de police | 709 | 2 498 | 2 737 | 2 367 | 1 280 | 9 591 |
| Dotation régionale équipement scolaire | 3 731 | 5 695 | 5 891 | 6 435 | 4 320 | 26 072 |
| Dotations d'équipement | 9 514 | 10 423 | 9 646 | 14 288 | 14 021 | 57 892 |
| Autres | 1 185 | 2 814 | 2 989 | 2 656 | 1 118 | 10 762 |
| DEGREVEMENTS RELATIFS LA TH * | 21 503 | 41 202 | 34 240 | 39 679 | 24 146 | 160 770 |
| TOTAL | 495 492 | 776 945 | 767 622 | 1 270 000 | 565 668 | 3 875 727 |

Tableau 10 - Estimation des compensations, péréquations, dotations... de l'Etat vers la Bretagne

On estime donc un montant de 3,86 Md€ de transferts d'impôts de l'« Etat » vers les « locaux » de Bretagne, qui n'en produisent pas moins l'ensemble des recettes comptabilisées dans ce document.

Les impôts, taxes et produits locaux

Les impôts, taxes et produits locaux sont d'abord les « quatre vieilles » :

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)
- la taxe d'habitation (TH)
- la taxe professionnelle (TP)

quelques autres taxes assez courantes,

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)
- les taxes pour frais au profit des chambres consulaires : chambres d'agriculture (CA), chambres de commerces et d'industrie (CCI) et chambre des métiers (CM).

ainsi que de très nombreuses petites taxes dont les montants ne représentent pas les masses financières les plus importantes.

| | M€ | communes | syndicats | Communautes | Départements | région |
|-------|----------------|----------|-----------|-------------|--------------|--------|
| TH | 989,31 | 663,32 | 0,42 | 9,05 | 316,52 | 0,00 |
| TF | 1033,57 | 657,91 | 0,33 | 8,67 | 277,66 | 89,00 |
| TFNB | 79,24 | 73,60 | 0,00 | 1,94 | 3,12 | 0,59 |
| TP | 1357,91 | 32,79 | 0,00 | 770,77 | 409,87 | 144,47 |
| Total | 3460,04 | 1427,62 | 0,75 | 790,42 | 1007,17 | 234,06 |

Tableau 11 - Estimation des principales taxes locales en Bretagne

LE BILAN DES FINANCES PUBLIQUES DE LA BRETAGNE

A partir des dépenses et des recettes évaluées précédemment, on peut établir la synthèse des budgets publics en Bretagne.

La synthèse des budgets des collectivités

Le budget public de la Bretagne est établi dans le diagramme de synthèse ci-dessous pour l'année de référence 2005. Il met en évidence d'une part :

- Les recettes fiscales constituées à partir des différents impôts et taxes générés en Bretagne,
- Les dépenses selon les différents niveaux d'organisation territoriale.



On constate que l'Etat gère plus de la moitié du budget et la région n'a quasiment pas d'existence budgétaire : seulement 3,7 % du budget global de la Bretagne, ce qui traduit le fait que la régionalisation n'a pas encore eu lieu en France.

27,16

| | | | |
|-----------------------------|---|--|--------------------|
| Charges Communes 3,25 | Etat 15,66 | Impôts, taxes et produits centraux 17,46 | IR 3,18 |
| Education Nationale 3,13 | | | IS 2,59 |
| Défense 2,25 (2,74) | | | TIPP 1,74 |
| Travail, emploi 2,39 | | | TVA 8,04 |
| Autres ministères 3,25 | | | |
| Région : 0,91 | APUL (collectivités Territoriales + ODAL) 11,50 | Impôts, taxes et produits locaux 7,73 | Autres 1,91 |
| Départements 2,66 | | | 4 vieilles 3,46 |
| Communautés 1,84 | | | Autres taxes |
| Communes 5,282 | | | Autres produits |
| ODAL 0,88 | | Déficit : 1,98 | |

Figure 3 - Synthèse des budgets publics de Bretagne 2005 (en Md€)

Le déficit

*Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et
notre cohésion sociale*

Rapport Pébereau, décembre 2005

Selon cette estimation, la Bretagne accuse un déficit de 1,98 Md€ soit 2,2 % du PIB¹¹. Elle respecte néanmoins le principal critère de Maastricht¹² établi lors du traité de Maastricht, le 7 février 1992, dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire européenne. Soit un déficit budgétaire inférieur à 3% du PIB (et non pas du budget public). Pour la même année 2005, le budget de l'Etat accusait un déficit de 2,9 %, après avoir culminé à 4,2% en 2003 et 3,7 % en 2004.

¹¹ Le déficit est généralement exprimé en point de PIB et non pas par rapport au budget lui-même : 2,2 du PIB mais 7,3 % du budget lui-même.

¹² <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/125014.htm>

Le déficit budgétaire s'accroît d'années en années, depuis les années Raymond Barre, dernier premier ministre à avoir laissé une situation réputée saine. Le gouvernement de Thierry Breton a tenté de présenter en 2007 un budget allant dans le sens de la réduction du déficit mais restant toutefois très éloigné des recommandations du rapport Pébereau¹³. La dette a été momentanément stabilisée par la vente d'actifs (réseaux autoroutiers par exemple, mais en renonçant aussi aux ressources avenantes).

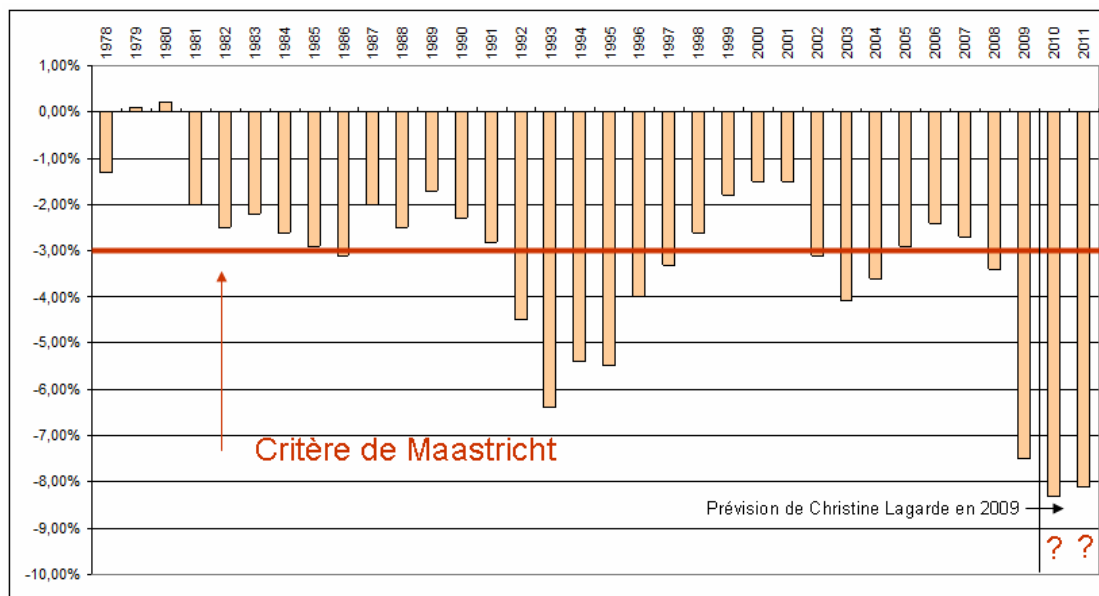


Figure 4 - Evolution du déficit de la France en pourcentage du PIB

¹³ Rapport Pébereau : « Des finances publiques au service de notre avenir : Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale, 14 décembre 2005. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054004454/0000.pdf>

La dette de la Bretagne

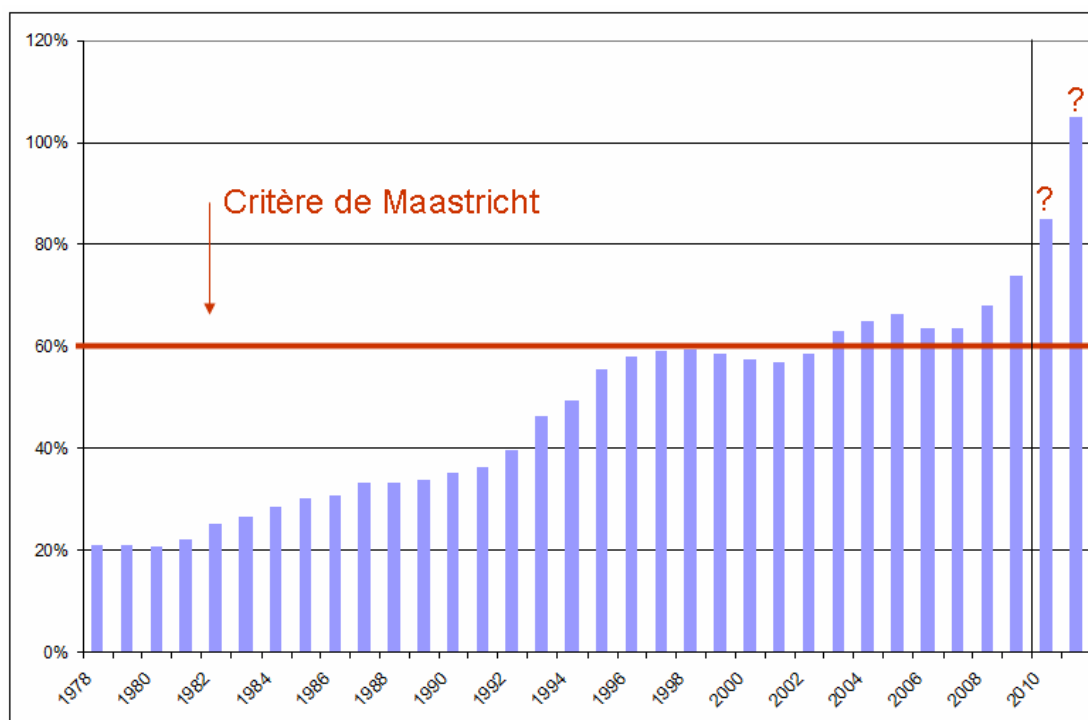


Figure 5 - Evolution de l'endettement de la France en pourcentage du PIB

La dette française atteint désormais des proportions considérables. Elle ne respecte plus en particulier le deuxième principal critère de Maastricht qui consiste à ne pas dépasser un endettement supérieur à 60% du PIB. Cette situation n'est pas la plus catastrophique dans l'Union européenne, mais elle est maintenant critique.

Quoique son remboursement n'apparaît pas comme une préoccupation prioritaire des élus, les créanciers de l'état ne sont pas à confondre avec de généreux mécènes. La question du remboursement et ses modalités, qui et comment, ne peut être éludée.

La dette n'est a priori pas seulement une abstraction : elle suppose au moins pour partie, la propriété d'un actif ou d'un capital qui génère des revenus, en première approximation la partie du budget dite d'« investissement », le reste étant consommé définitivement, la partie du budget dite de « fonctionnement ».

Certains investissements publics ayant été effectués à son profit, le plus souvent sur son territoire, la Bretagne est à la fois propriétaire de ces actifs et redevable d'une partie du remboursement de la dette de la France. Se pose alors la question de l'effort qu'elle doit consentir à ce remboursement.

La dette étant le résultat d'une lente dérive des finances publiques, la question de l'époque à laquelle il faut remonter pour calculer sa répartition se pose également. En pratique, on peut remonter au début de la dérive budgétaire des années 1975.

Une approche sommaire pour le calcul de la dette bretonne pourrait consister à la répartir au prorata du PIB entre les régions : soit pour la Bretagne 6,27 % de 1145,4 Md€ de dette française 2005, ou encore 71,86 Md€.

Ce calcul a le mérite de la simplicité mais il est aussi pénalisant pour la Bretagne. Le centralisme français ayant largement bénéficié à la région parisienne pendant des siècles, il

n'est pas étonnant de constater que l'Ile-de-France est la première de l'ensemble des régions dans l'Union européenne à 25, avant la région londonienne et le Bade-Wurtemberg¹⁴ ¹⁵. Dans ces conditions, l'Ile-de-France qui bénéficie depuis des décennies d'investissements plus conséquents que les autres régions¹⁶ doit assumer une part plus importante de cette dette et la Bretagne ne doit assumer qu'une dette plus modérée.

Un critère d'appréciation assez réaliste du poids de l'état en Ile-de-France par rapport aux autres régions en France, est le taux de fonctionnaires (ou encore taux d'administration, nombre d'agents de la fonction publique pour 1 000 habitants) de 44,0 en Ile-de-France et de seulement 30,1 en « Province », soit 46 % de plus¹⁷. On peut retenir dans une première approche que ce ratio est représentatif des financements publics et de la dette de l'Ile-de-France, sur la période de creusement de la dette des trente dernières années.

La part de la dette de l'Ile-de-France doit au moins tenir compte de ce ratio et l'endettement des autres régions doit être réduit de 18,2 % prorata PIB. Ce qui ne fait plus pour la Bretagne qu'un endettement de 59,8 Md€, soit 55,2 % de son HB. Ce qui représente 15 000 € par Breton, dont sont en particulier handicapés à leur naissance les jeunes Bretons qui naissent aujourd'hui.

Accessoirement, selon cette estimation qui reste à affiner mais aussi plus conforme à la réalité budgétaire, la Bretagne satisfait au deuxième critère de Maastricht relatif au niveau de 60 % d'endettement par rapport au PIB.

MAITRISER LES BUDGETS PUBLICS EN BRETAGNE

De l'analyse qui précède on peut déduire les orientations budgétaires évidentes qui s'imposent :

- Réduire les dépenses et non pas augmenter les recettes,
- Régionaliser les budgets publics
- Résorber progressivement la dette en la régionalisant.

Réduire les dépenses

Depuis trente ans de dérive budgétaire, aucune politique publique n'a réussi à enrayer la détérioration des finances publiques, si tant est que cet objectif a été une préoccupation prioritaire pour les gouvernements successifs. Les plans de relance de début 2009, constituent

¹⁴

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_02/1-19022007-FR-AP.PDF

¹⁵ Quand bien même la politique centralisatrice qui consiste à favoriser la région parisienne au détriment des autres régions n'entraîne pas autant la France que de laisser à chaque région la possibilité de développer ses potentiels propres.

¹⁶ Ce qui va continuer et même s'accroître avec le projet du « Grand Paris », le concept pharaonique de « ville-monde », plus généralement avec la recentralisation actuelle et la forte réduction des investissements de l'état en régions.

¹⁷ http://www.insee.fr/fr/insee_regions/idf/themes/alapage/alap_2000_2006/alapage261.pdf : « Forte présence de l'emploi public à Paris ».

certainement un endettement supplémentaire alors que les points de croissance espérés en retour sont plutôt hypothétiques.¹⁸

Christine Lagarde, ministre des Finances annonce sans sourciller le projet de loi de finances pour 2010 : un déficit de -8,5 % du PIB en 2010, contre -8,2 % en 2009. Le retour sous le plafond des 3 % du Pacte de stabilité est renvoyé en 2015 à la condition que la croissance soit d'au moins 2,5 % d'ici là, ce qui est complètement illusoire. La Commission européenne table sur une croissance potentielle de l'Union inférieure à 1,5 % durant plusieurs années. Les solutions d'aujourd'hui sont les problèmes de demain.

Or la maîtrise des budgets publics, en particulier la résorption des déficits, reste une condition nécessaire pour amortir le choc des crises actuelles. L'assainissement nécessite des mesures fondamentales qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

La stratégie de responsabilité budgétaire en Bretagne doit relever à la fois de la résorption du déficit et de la réduction du montant des budgets. Il n'y a que deux seules voies possibles :

- Augmenter les recettes,
- Réduire les dépenses.

Il est illusoire d'augmenter les recettes, alors que les prélèvements obligatoires sont déjà les plus élevés dans des pays de l'OCDE. Si on se réfère à l'adage « *trop d'impôt tue l'impôt* », on peut craindre que l'impôt soit bientôt à l'agonie. Le déficit se creuse autant par des dépenses déraisonnables que par des pertes de recettes.

Régionaliser les budgets

Le principal de l'effort doit porter sur la réduction des dépenses comme le préconise depuis 2005 le rapport Pébereau : une des principales voies de réduction des dépenses publiques consiste à régionaliser les budgets.

En France, la régionalisation qui n'a pas encore véritablement eu lieu reste la voie qui permet à la fois de développer le potentiel de chaque région en même temps que d'optimiser globalement les budgets publics. La Dévolution du pouvoir central vers l'Ecosse et le Pays de Galles en Grande-Bretagne, soit une régionalisation plus effective qu'en France, et la création des Autonomies comme la Communauté autonome Basque et la Catalogne en Espagne, sont des exemples concrets où l'on a observé que le transfert de budgets vers les régions se sont accompagnés d'économies de l'ordre de 10 à 15 %, par le simple fait qu'ils étaient gérés plus près des besoins.

La régionalisation budgétaire est en outre conforme à la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe¹⁹. La charte, que la France a signée le 30 juin 2006 pour entrée en vigueur au 1er mai 2007, stipule les principes généraux suivants, en matière budgétaires :

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

¹⁸

http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/croissance_847/plan_relance_pour_economie_61857.html

¹⁹ Voir la publication du Cercle Pierre Landais : « Propositions pour la cohésion territoriale en Bretagne » (<http://www.agencebretagnepresse.com/fetch.php?id=14098>)

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Tout ou presque reste à faire, la suppression de la taxe professionnelle représentant même une régression majeure au sens de cette charte.

Le renforcement des régions se retrouve aussi dans le rapport Pébereau qui préconise en particulier :

- de revenir à l'équilibre en 5 ans au maximum,
- de simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes,
- d'assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.

La mise en œuvre de ces orientations budgétaires doit permettre d'atteindre l'équilibre présenté ci-dessous, qui met en œuvre trois grands niveaux de subsidiarité et de gestion des budgets publics : l'Union européenne et l'état, la région et les communautés de communes.

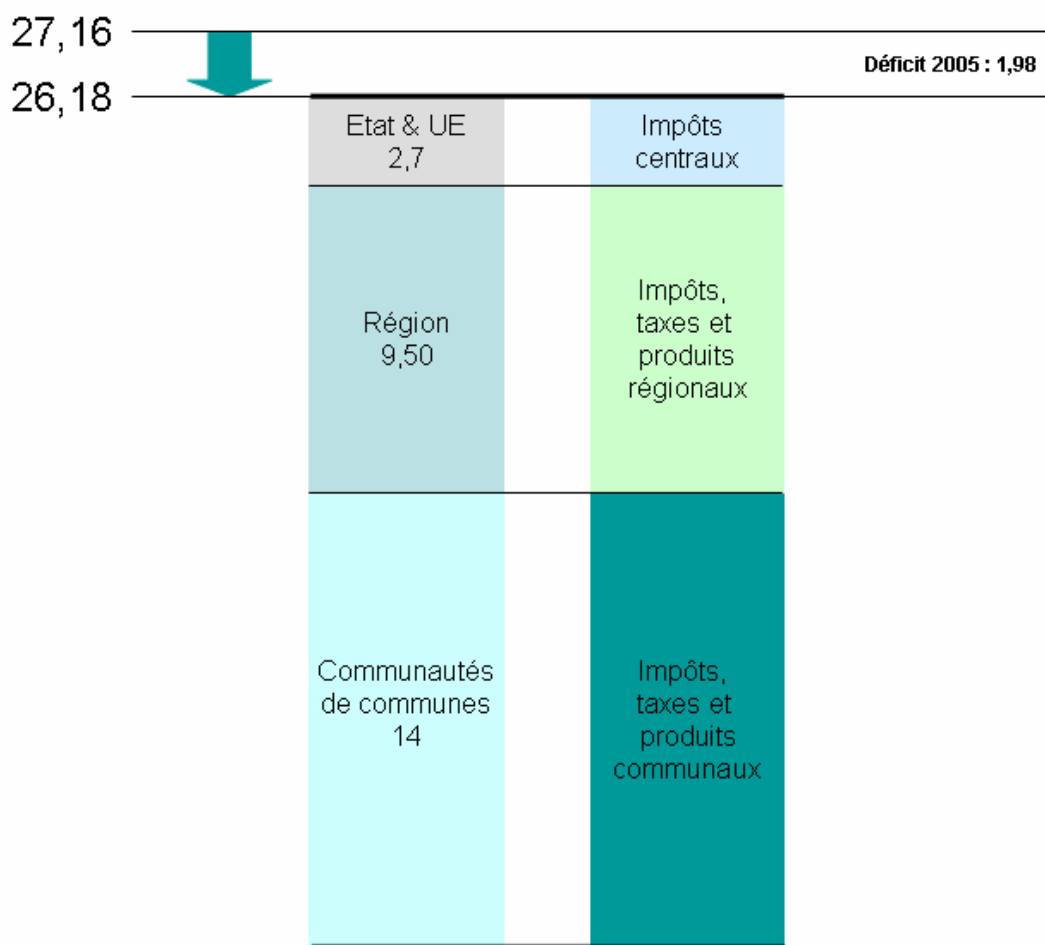


Figure 6 - Synthèse des budgets publics en Bretagne, avant et après réformes institutionnelles (selon l'année de référence 2005)

En s'inspirant fortement des réformes des collectivités territoriales qui ont eu lieu au Royaume-Uni, en Italie et en Allemagne²⁰ :

- L'Etat conserve la gestion des budgets du premier ministre, de la diplomatie et de la défense ainsi que de l'Outre-mer (3,03 Md€)²¹,
- L'ensemble des budgets et des compétences des autres ministères est transféré vers la région et les pays, ce qui représente sur une base 2004 environ 11,4 Md€ du budget de l'Etat vers la région,
- L'intercommunalité est renforcée : ce qui se traduit par un transfert de budgets et de compétences de la région vers les communautés de communes, la suppression des départements et un transfert important des communes vers les communautés.

De façon à gérer les budgets publics au plus près des citoyens, les communautés de communes collectent les impôts et taxes au profit de la région et la région au profit de l'Etat (Dotation de fonctionnement allant dans le sens montant).

²⁰ Avec le rôle affirmé des Länder, assimilables aux régions, et des Kreise, « districts », équivalent des communautés de communes.

²¹ La contribution européenne sera identifiée dans le budget (1,00 G€). L'identification de la contribution à l'ONU est aussi souhaitable.

On peut identifier deux étapes de transfert des budgets de l'Etat vers les régions puis les communautés de commune. Dans une première étape, on ne mise pas sur la croissance, en espérant seulement ne pas entrer trop significativement en décroissance. On essaie de maintenir le même niveau global d'impôts. Ce qui permet de réduire le budget, d'un volume de 27,16 Md€ à 26,18 Md€, soit 3,7 %, ce qui est tout à fait atteignable. Cette première étape, urgente, doit être menée en moins de cinq ans.

Une seconde étape consiste à passer de la situation issue de la première étape, en réduisant le volume global à un niveau se situant dans la moyenne européenne, soit dans les 24 % du PIB ou encore 25 Md€ sur une base 2005, ce qui peut se réaliser en quelques années. L'objectif est de réduire la pression des prélèvements obligatoires sur l'économie, de façon à renforcer les entreprises, leur permettre d'investir pour qu'ensuite elles créent des emplois.

Cet objectif est aussi compatible d'une politique de flexsécurité à la danoise dont pourra s'inspirer la Bretagne.

Régionaliser la dette de l'Etat

La dette devient tellement énorme que l'ambition de la résorber a disparu : on ne peut se responsabiliser collectivement sans se responsabiliser individuellement. La régionalisation de la dette de l'Etat permettra de responsabiliser chaque collectivité et citoyen de façon à leur permettre de mieux comprendre et traiter cette question. Chaque région pourra ensuite répartir des objectifs de remboursement selon ses différents niveaux de subsidiarité inférieurs²².

La « régionalisation » de la dette signifie aussi la réaffectation du patrimoine de l'Etat aux différentes collectivités publiques en Bretagne, sauf les installations militaires et les consulats qui restent la propriété de l'état en régions.

Revenons à la sagesse populaire qui dit « *qui paie ses dettes, s'enrichit* ».

PERSPECTIVES

La crise de 2008

La crise économique mondiale, latente depuis quelques années, a connu un paroxysme en 2008, avec la faillite puis la nationalisation des établissements de crédit immobilier Freddie Mac et Fannie Mae le 6 septembre 2008 ainsi qu'avec la faillite de la banque américaine Lehman Brothers le 15 septembre 2008.

Alors qu'en 2005 il était encore possible de réagir avec une certaine chance de succès, la possibilité de revenir à des équilibres budgétaires publics en 2009 n'en est que plus difficile et paraît même impossible.

Les responsables politiques qui dans leur grande majorité n'ont pas anticipé les événements, se raccrochent à l'illusion incantatoire du « retour de la croissance ». Il y aura sans doute des retours de la croissance mais dans des alternances de croissance et de décroissances qui peuvent très bien s'inscrire dans une ère de décroissance globale, du fait de la l'agrégation de différentes crises économiques, financières, climatiques, énergétique, du vieillissement, des migrations de populations, les éventuels débordements sociaux provoqués par une hausse importante du chômage et l'insécurité...

²² Tant qu'il existe une dette, il apparaît préférable de répartir davantage la dette vers les régions les plus riches ou plus favorisées en termes de subventions d'Etat plutôt que de mettre en œuvre des mécanismes de péréquation des ressources entre région aux autres niveaux de subsidiarité.

Quand bien même des progrès ont été réalisés depuis la crise comme par exemple sur la réduction des paradis fiscaux, un risque important réside toujours dans les actifs douteux des banques, et maintenant dans l'endettement des états dont on peut douter qu'ils seront en mesure de rembourser un jour les sommes colossales qu'ils ont empruntées.

La fin du pacte de stabilité et la fragilisation de l'euro

Par rapport à la France endettée et dépensière, l'Allemagne apparaît vertueuse et économe. Depuis juin 2009, la Loi fondamentale allemande interdit les déficits pour les Länder à partir de 2020 et la limitation à 0,35 % du PIB pour l'État fédéral à compter de 2016. Il paraît vraisemblable que l'Allemagne mettra en application cette orientation budgétaire alors que la loi organique des lois de finances (LOLF), dont l'objectif était comparable, n'a pas empêché la dérive budgétaire en France. La nouvelle coalition des conservateurs et des libéraux, adeptes de la rigueur budgétaire, conforte cette évolution, quand bien même le premier accord maintient les niveaux d'impôts actuels.

A cause des mauvais élèves de la zone euro, dont la France, la Banque centrale européenne (BCE) sera obligée de relever ses taux d'intérêt au fur et à mesure. Ce qui pénalisera l'Allemagne dans sa croissance. Comment le couple franco-allemand pourra-t'il continuer à partager la même monnaie ? Si la l'Allemagne sort de l'euro, les dettes de la France et de la Bretagne seront intenables.

La région Bretagne doit donc, comme un Lander allemand, résorber totalement ses déficits et se prémunir contre la disparition de l'euro.

La faillite de l'Etat

Le 21 septembre 2008, le premier ministre François Fillon déclare : « *Je suis à la tête d'un Etat qui est en situation de faillite sur le plan financier.* » L'Etat est-il vraiment en faillite ? Non, la France est toujours notée AAA par les agences de notation, c'est-à-dire la meilleure notation possible, mais la France emprunte néanmoins désormais à un taux supérieur à celui de l'Allemagne. Le pays le plus endetté au monde, le Japon, endetté à environ 180 % de son PIB, subit la crise de plein fouet et la décroissance est de l'ordre de 13 % en 2008.

L'Etat peut-il faire faillite ? Oui, la réponse en est de plus en admise. Certains états ont déjà fait faillite et ont pu se redresser. D'autres semblent avoir sombré définitivement et c'est désormais un phénomène qui menace les pays développés, pas seulement les pays émergents ou sous-développés.

Si les taux d'emprunt deviennent plus élevé, l'Etat devra connaître alors les difficultés de paiement de ses débiteurs puis des prestations sociales, puis de ses fonctionnaires²³. L'Etat n'est pas encore en faillite, ce n'est encore, selon les tendances actuelles, qu'un événement de plus en plus probable.

La France s'enfonce inexorablement dans les déficits et la dette. Les dépenses publiques ressemblent à la fuite en avant d'un joueur de casino qui essaie de se refaire après avoir perdu beaucoup. Quand surviendra la faillite ? Dans 25 ans dans le cas d'une lente dégradation ? Dans 5 ans en cas de crise brutale ? Comme pour un tremblement de terre, il est plus facile de pronostiquer l'événement que de prédire à quel moment exact il va se produire. Il est

²³ Le premier ministre irlandais Brian Cowen, estimant que l'économie du pays pourrait se contracter de 10% entre 2008 et 2010, annonce environ 15 milliards d'euros coupes budgétaires. Une très importante manifestation de plus de 100 000 a lieu le 21 février à Dublin pour protester contre les réductions de salaires des fonctionnaires. Des mesures équivalentes sont tout simplement nécessaires en Bretagne pour éviter de procéder à des emprunts que nous laisserons aux générations qui viennent...

raisonnable de considérer que nous n'avons guère plus que quelques années pour des transformations véritables.

Plus on attend, moins il reste de temps, plus le redressement sera difficile et moins probable. Il faut éviter de sombrer pour n'avoir pas à tout reconstruire, ce qui serait bien plus douloureux que quelques mesures impopulaires.

CONCLUSION

Au moins à court terme, il est impératif d'engager en Bretagne les orientations budgétaires évidentes et incontournables :

- Réduire les dépenses et non pas augmenter les recettes,
- Régionaliser les budgets publics,
- Résorber la dette en la régionalisant.

Mais la rupture avec trois décennies de laxisme budgétaire nécessite, non pas des réformes, mais des refondations globales des institutions, de la démocratie et de la responsabilité en politique. Elle nécessite la réinvention des institutions et des politiques publiques, en particulier :

- Une refonte des collectivités territoriales²⁴ : réunification et renforcement des niveaux de subsidiarité Région et Communautés de communes,
- Une refonte de la fiscalité,
- Une refonte de la fonction publique,
- Des grands projets fédérateurs des potentiels bretons.

Le Cercle Pierre Landais fera prochainement des propositions sur chacun de ces sujets.

²⁴ voir les premières propositions du Cercle Pierre Landais sur ce sujet <http://www.agencebretagnepresse.com/fetch.php?id=14098&key=landais&key1>

