



Messaoud SAOUDI
Maître de conférences en droit public
Faculté de droit et de science politique, Université Lumière Lyon II,
membre du CERFF (EA 666)

Régions : la capacité financière et fiscale en questions¹

Mots-clés : finances locales - finances des régions - autonomie financière - autonomie fiscale

La « loi Notre » du 7 août 2015 vise à rationaliser les compétences et donc les dépenses des collectivités territoriales. Le paradoxe est que le renforcement actuel des compétences de la région semble aller de pair avec la perte de sa capacité fiscale autonome, capacité qui constitue à la fois le symbole du pouvoir politique et de la légitimité de cette « jeune institution » qu'est la région dont on a célébré en 2016 les trente ans d'existence. Toutefois, on assiste à un certain regain de capacité fiscale compte tenu des nouvelles compétences des régions.

Comité régional d'expansion en 1954, région économique de programme en 1955, puis simple circonscription d'action régionale de l'État (CAR) au sens du décret du 7 janvier 1959, la région devient un établissement public en 1972 puis une collectivité territoriale (CT) avec la « loi Defferre »² de 1982. Dotée d'organes

politiques élus depuis 1986 et consacrée par la Constitution depuis 2003 (« Acte II » de la décentralisation)³, la région, collectivité d'avenir dans l'espace européen des politiques publiques, semble toute désignée au regard de son histoire institutionnelle pour bénéficier de compétences spécialisées dans les domaines de développement économique et d'aménagement durable des territoires ; les compétences de la région et partant ses dépenses et ressources sont appelées à évoluer dans le cadre de la réforme de l'État et de modernisation de l'action publique territoriale sous contrainte budgétaire nationale et/ou européenne.

¹ Cet article est issu d'une communication lors de la journée d'études du 17 novembre 2016 à l'IEP de Rennes intitulée « 1986-2016 : trente ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire ? ». Je tenais à remercier ses organisateurs et en particulier M^{me} Jeanne Chauvel.

² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions modifiée à maintes reprises et initiant le processus dit « Acte I de la décentralisation ».

³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003, p. 5568.

Il semble en effet, depuis la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale qui initie l'« Acte III » de la décentralisation, que les questions d'ordre financier soient au cœur de la réorganisation et modernisation de l'action publique. C'est la finalité poursuivie depuis la « loi Maptam »⁴ du 24 janvier 2014 jusqu'à la « loi Notre »⁵ du 7 août 2015. Parmi ces lois, celle du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions⁶ est davantage explicite : l'étude d'impact⁷ annexée à ce texte alors à l'état de projet se fixait comme objectifs non seulement d'adapter la « carte régionale » aux « réalités géographiques et à l'Europe des régions, mais encore de relever le défi du redressement de l'économie et des comptes publics »⁸. Ces « nouvelles régions », réduites au nombre de 13 en métropole⁹, voient ainsi leurs finances évoluer sous contrainte européenne du fait de l'appartenance de la France à la « zone euro »¹⁰. Dans cette perspective de redressement des comptes publics et du fait de la multiplicité des acteurs publics et privés dans la conception et mise en œuvre des politiques publiques régionales, on semble imiter le système européen de répartition des compétences (compétence partagée et compétence exclusive) dans le but ici de mieux maîtriser l'évolution de la dépense locale. D'autant plus que le principe de subsidiarité, qui organise la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, est repris par la Constitution française de 1958 pour tenter de clarifier les rapports entre l'État central et les collectivités territoriales¹¹. La « loi Notre » du 7 août 2015 vise justement, par la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, à établir pour mieux distinguer les compétences exclusives des compétences partagées entre collectivités territoriales. Le paradoxe est que le renforcement actuel des compétences de la région va de pair avec la perte de sa capacité fiscale autonome, capacité qui constitue à la fois le symbole du pouvoir politique et de la légitimité de cette « jeune institution » aujourd'hui trentenaire.

Notre étude vise à relever l'originalité d'un régime budgétaire adapté aux nouvelles compétences de la région (I) mais son cadre fiscal paraît encore inadapté (II) afin d'assurer une réelle capacité d'action territoriale pour répondre aux attentes du citoyen-contribuable.

1 Un cadre budgétaire adapté

Les compétences régionales ont une traduction financière que l'on peut saisir à travers un budget dont le volume est sans cesse croissant¹² et qui a

pour caractéristique d'être à la fois un budget fonctionnel et un budget d'intervention.

1. Un budget fonctionnel

Les régions tendent à privilégier une présentation fonctionnelle de leur budget lors de son vote mais aussi lors de son exécution¹³. Cette approche budgétaire se voit renforcer à la lecture des articles L4310-1 et D4311-6 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁴. Ces dispositions invitent les conseils régionaux, sans toutefois les contraindre¹⁵, à débattre du rapport annuel sur le développement durable préalablement au vote et à l'adoption du budget primitif. La cohérence entre ces deux documents à la portée juridique différente (budget et rapport) conduit à retenir une classification fonctionnelle des dépenses régionales. La présentation par

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi Maptam », JORF du 28 janvier 2014, p. 1562.

⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi Notre » du 7 août 2015, JORF du 8 août 2015, p. 13705.

⁶ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF du 17 janvier 2015, p. 777.

⁷ Au sens de l'art. 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution du 4 octobre 1958, JORF, 16 avril 2009, p. 6528.

⁸ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *Étude d'impact*, 17 juin 2014, Sénat, p. 3.

⁹ Les régions d'outre-mer (ROM), soumises au principe d'assimilation législative au sens de l'art. 73 C., connaissent également un mouvement de réorganisation territoriale mais adapté notamment à leur caractère insulaire (une assemblée unique exerçant les compétences départementales et régionales pour la Martinique, Guyane et Mayotte).

¹⁰ Qui comprend à ce jour 19 États membres soumis à des règles de stabilité monétaire et d'équilibre budgétaire.

¹¹ Art. 72 al. 2 C. qui dispose « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

¹² Le volume budgétaire régional total s'élève à près de 30 Md€ en 2014 soit environ 13 % du budget total des collectivités selon le rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2016 - état des lieux*, 12 juillet 2016, p. 76 ; V. égal. Rapport thématique de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales - Synthèse du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, p. 11. Notons que le budget de certaines régions d'Europe est supérieur non seulement au budget de chaque région de France (en moyenne 2,2 Md€) mais aussi au budget total des régions françaises du fait de leurs compétences plus étendues (allant de 8 Md€ pour la Wallonie à 61,4 Md€ pour la Rhénanie du Nord-Westphalie en 2014), V. Régions de France, *Les chiffres clefs des régions*, septembre 2016, p. 12.

¹³ Seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) semblait jusque là faire exception à cette règle de vote et d'exécution d'un budget régional fonctionnel. Le règlement financier de la région PACA du 12 novembre 2014 dispose désormais en son art. 4 « Le budget régional fait l'objet d'une présentation détaillée par programme. Un programme est un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions dans le cadre d'une politique régionale. Il peut comporter des autorisations d'engagement, des autorisations de programme et des crédits de paiement de chapitres différents, ainsi que des recettes. Chaque programme est rattaché à un service ou une direction. À chaque programme sont associés des objectifs, un ou plusieurs cadres d'intervention ainsi que des indicateurs de suivi des résultats attendus ».

¹⁴ L'art. L4310-1 du CGCT dispose « Préalablement aux débats sur le projet de budget, le président du Conseil régional présente un rapport sur la situation en matière de développement durable, intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret ». Ce rapport, au sens de l'art. D4311-6 du DGCT, comporte notamment « le bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre » sur le territoire de compétence de la région.

¹⁵ Afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration affirmé aux articles 34 C. et 72 C.

finalité des politiques publiques a le mérite de rendre le budget régional plus lisible et compréhensible par le citoyen contribuable.

Les compétences régionales prévues par les textes sont alors découpées en dix fonctions qui, à l'analyse des dépenses respectives qui leur sont consacrées, font apparaître les compétences exclusives au sens de la « loi Notre » de 2015 : transport, gestion des programmes européens, formation professionnelle, apprentissage et alternance, lycées, aménagement du territoire et environnement ; curieusement l'action économique, compétence régionale souvent mise en avant, représente une part réduite de crédits dans le budget fonctionnel¹⁶.

La région Bretagne allant jusqu'à reprendre le modèle de présentation des crédits du budget de l'État en régime LOLF. Ainsi les dépenses inscrites à son budget 2016 sont structurées autour de six missions¹⁷ réparties ensuite en « orientations stratégiques » et « programmes » faisant penser aux missions, programmes et actions au sens de l'art. 7 de la LOLF de 2001. Les crédits budgétaires de la région Bretagne sont, quant à eux, détaillés à l'instar de ceux de l'État dans un cadre pluriannuel (autorisation d'engagement en fonctionnement et/ou autorisation de programme en investissement) et dans un cadre annuel (crédits de paiement en fonctionnement et en investissement). Cette nomenclature budgétaire a le mérite d'une plus grande lisibilité du budget et aussi d'introduire une démarche de performance de type « stratégie-objectifs-résultats » dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques régionales. Elle consacre

par ailleurs une autonomie régionale de décision budgétaire : ainsi la mission « pour le rayonnement de la Bretagne et la vitalité culturelle bretonne » rappelle l'attachement de la région bretonne à son identité « inscrite dans une histoire, une géographie, une culture et une manière particulière de vivre ensemble et dans le monde », selon les termes du budget primitif voté en mars 2016 par programmes avec ventilation des crédits par chapitre budgétaire¹⁸.

Les compétences économiques et d'aménagement durable du territoire ont été renforcées depuis la « loi Notre » précitée nécessitant un financement accru de la part de l'État notamment en matière d'aide à l'emploi rappelant ainsi que le budget régional est le budget par lequel transitent des fonds publics en provenance de l'État et/ou de l'Union européenne pour être ensuite redistribués à des bénéficiaires nommément désignés. À l'instar du budget de l'Union européenne, le budget régional apparaît avant tout comme un budget d'intervention.

2. Un budget d'intervention

Budget d'intervention au sens où l'action budgétaire régionale se limite souvent aux versements d'aides et de subventions à des organismes publics ou privés, voire à des particuliers (aide et soutien financiers aux ménages, entreprises, associations, établissements publics...). Les régions semblent ainsi privilégier l'action (dépenses d'intervention et d'investissement) sur l'administration territoriale (dépenses de fonctionnement) : en 2016 leurs dépenses d'intervention représentent près de 66 % de leurs dépenses totales de fonctionnement¹⁹ ; leurs dépenses d'investissement près de 40 % de leurs dépenses totales²⁰ ; quant aux dépenses de personnel elles s'élèvent à seulement 11 % de leur budget total²¹.

L'analyse des flux financiers entre la région et ses partenaires publics et/ou privés révèle l'importance des fonds versés sous forme d'aides ou subventions qui transitent par le budget de cette collectivité aux compétences territoriales élargies. Ces transferts financiers se caractérisent dans la plupart des régions élues en décembre 2015 par une augmentation des dépenses d'investissement dans les domaines du développement économique, des lycées et universités, et du transport²². Les deux principaux défis actuels étant les aides aux entreprises et la gestion des fonds européens.

La région a compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises (art. L 1511-2 du CGCT) devenant ainsi collectivité « cheffe de file » en matière de développement économique dans

¹⁶ Ainsi le budget 2016 de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui s'élève à un total de près de 3,127 milliards d'euros, comprend par ordre de dépenses fonctionnelles décroissantes, Transport (795 millions d'euros), Lycées et universités (739), Formation et apprentissage (604), Services généraux et charge de la dette (415), Économie (243), Aménagement du territoire (146), Sport et culture (78), Fonds européens (51), Environnement (44), Santé et social (12).

¹⁷ Ainsi Mission 1 : pour un aménagement équilibré, garant de la cohésion, de la performance et de la solidarité territoriale ; Mission 2 : pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrices d'un emploi durable ; Mission 3 : pour une formation permettant à chacun de construire son propre parcours vers la compétence et l'emploi ; Mission 4 : pour une Bretagne de toutes les mobilités ; Mission 5 : pour une région engagée dans la transition écologique ; Mission 6 : pour le rayonnement de la Bretagne et la vitalité culturelle bretonne.

¹⁸ La Mission 6 est ainsi décomposée en huit programmes dont le programme 601 « soutenir le spectacle vivant, les arts plastiques et la diversité des pratiques culturelles » décliné en trois actions avec au moins deux objectifs pour chacune, objectifs mesurés par des indicateurs de performance chiffrés (nombre en valeur absolue, taux, délai...).

¹⁹ À comparer aux 67 % pour les départements et 17 % pour les communes.

²⁰ À comparer aux 18 % pour les départements et 28 % pour les communes.

²¹ À comparer aux 20 % pour les départements et 36 % pour les communes.

²² Ainsi le budget 2016 de la région Île de France (4,978 Md€) consacre l'essentiel de ses investissements dans les domaines du transport (600 millions d'euros ; + 9 % par rapport au budget 2015), des lycées (401,5 ; + 6 %), des universités (96,5 ; + 66 %), du développement économique (110,1 ; + 12 %), de la culture (35,6 ; + 84 %) et de la sécurité (18,8 ; 180,4 %).

ces deux volets formalisés par deux schémas à caractère obligatoire et prescriptif qui s'imposent aux décisions prises en ce domaine par les autres collectivités publiques notamment les métropoles : d'une part, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixe les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises ; et, d'autre part, le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)²³.

Ces aides économiques peuvent prendre la forme de prestations de service à l'installation d'entreprises, de subventions, de prêts bonifiés et/ou avances remboursables. Un rapport régional annuel est établi et transmis à la Commission européenne afin de s'assurer du respect du droit européen de la concurrence. La responsabilité financière prévue au Titre IV de la « loi Notre » s'applique à la région si elle octroie des aides en violation du droit de l'Union européenne de la concurrence (action récursoire possible de l'État contre une collectivité condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne).

La région devient avec la loi Maptam de 2014 l'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) pour 2014-2020 leur permettant ainsi de compléter leurs politiques territoriales avec les instruments financiers que sont le Feder, Fse (volet formation), Feader et Feamap²⁴. Cette « décentralisation des fonds européens » appelle un transfert du personnel de l'État notamment en provenance du SGAR²⁵ vers les régions ; cela conduit au renforcement de la régionalisation des politiques publiques européennes : les régions semblent en effet plus soucieuses de développer un partenariat économique avec les entreprises intéressées par ces fonds et de tisser ainsi un lien institutionnel permanent avec l'Union européenne dont le budget d'intervention est l'une des caractéristiques majeures. Mais l'exercice correct des compétences régionales issues des lois récentes nécessitent d'adapter son cadre fiscal.

2 Un cadre fiscal à adapter

La région voit son cadre fiscal évoluer avec l'affirmation de son statut et de son rôle notamment depuis 2010 et sa capacité retrouvée de maîtrise relative de ses ressources, notamment celles à caractère fiscal.

1. D'une perte de capacité fiscale...

La fiscalité locale dans son ensemble subit des changements quasi permanents : si la période 1959 à 1990 est celle d'une certaine maîtrise par les collectivités territoriales de leur pouvoir sur les taux des quatre impositions classiques²⁶, celle qui s'ouvre à partir de 1990 est marquée par une perte progressive de ce pouvoir²⁷. La région est la collectivité territoriale qui voit sa capacité fiscale diminuer fortement, notamment depuis 2000 avec la suppression de la part régionale de l'imposition sur les ménages et la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement en 2010 par la Contribution économique territoriale (CET) : la région a ainsi subi un allègement, voire une suppression de certains impôts (part de taxe d'habitation, part de taxes foncières, suppression de droits de mutation...), mesures compensées souvent par des dotations de l'État. On sait que ces dernières connaissent un gel depuis 2010 et une forte baisse depuis 2015 réduisant d'autant leur marge de manœuvre et les contraint à actionner le levier fiscal pour assurer l'équilibre budgétaire exigé par les textes en vigueur. Le contexte général actuel marqué par des finances publiques nationales sous contrainte européenne paraît défavorable aux régions qui, au contraire des autres collectivités françaises, ne disposent pas de fiscalité autonome.

Ce processus de « nationalisation de la fiscalité locale »²⁸, au sens de reprise en mains par l'État de la fiscalité locale, a pour contrepartie une compensation sous forme de dotations versées et donc maîtrisées par l'État. Par ailleurs, le produit des impôts locaux revenant aux régions s'élève en 2016 à seulement 4,8 milliards d'euros soit 6 % du produit fiscal total des collectivités²⁹. Certes, les régions bénéficient encore de certaines recettes fiscales propres (taxes sur les « cartes grises » et permis de conduire à tarif libre)³⁰, et

²³ Relevons que la région est également chargée d'élaborer deux autres schémas, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (art. L. 214-2 du code de l'éducation) et un plan régional de prévention et de gestion des déchets (art. L541-13 et s. du Code de l'environnement).

²⁴ Respectivement Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Rappelons qu'avant 2014 seule la région Alsace gérait ses fonds notamment le Feder. Les autres régions recevaient délégation de l'État (SGAR) pour gérer leurs enveloppes budgétaires dites « subventions globales ».

²⁵ Secrétariat général à l'action régionale rattaché au préfet de région.

²⁶ Taxe d'habitation (TH), taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB), taxe professionnelle (TP) remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale (CET) mais dans sa composante cotisation foncière des entreprises (CFE), l'autre composante (CVAE) voit son taux fixé par l'État.

²⁷ En ce sens, M.C. Esclassan, « 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ? », *Revue française de finances publiques*, n° 119, septembre 2012, p. 125.

²⁸ Cette étatisation de la fiscalité locale se constate au niveau de l'Union européenne et en particulier au sein des États de la zone euro, que ces États aient la forme d'État fédéral ou d'État unitaire.

²⁹ Contre 22,5 Md€ pour les départements (soit 28 %) et 52,8 Md€ pour les communes (soit 66 % du total).

³⁰ Respectivement, art. 1599 quinquies, art. 1599 terdecies et du Code général des impôts (CGI).

d'une fiscalité partagée avec l'État (TICPE à assiette régionalisée)³¹. Ces recettes fiscales propres constituent un levier fiscal d'action autonome mais leur rendement en termes de montant perçu paraît insuffisant au regard du champ actuel de compétence régionale. Conscient de cette situation, le gouvernement, dans le cadre du pacte de responsabilité et de confiance du 16 juillet 2013, a substitué, à la dotation générale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle, des recettes fiscales constituées de frais de gestion au titre de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)³², ainsi que d'une fraction de la TICPE³³. On voit qu'il y a là une volonté politique gouvernementale de permettre à la région de recouvrer quelque peu sa capacité fiscale.

2. ... à un regain de capacité fiscale

On semble assister depuis les lois récentes à la recherche d'une fiscalité régionale adaptée à ces compétences exclusives, notamment en matière de transport ferroviaire et aussi de dévelop-

pement économique et d'accompagnement des PME et ETI.

Le transport constitue désormais le premier poste budgétaire régional. Une partie du financement est déjà assuré par les contrats de plan État-régions (CPER)³⁴. En matière de transport ferroviaire, la région est autorité organisatrice de mobilité à travers notamment les fameux Ter³⁵. Une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) applicable au matériel ferroviaire roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs³⁶ est perçue par les régions ; elle a été mise en place, comme d'ailleurs les sept autres IFER dans les autres domaines que sont l'énergie et les télécommunications, pour compléter la réforme de la TP et son remplacement par la CET, réforme qui a conduit à réduire le panier fiscal des collectivités et en particulier des régions. L'affirmation de cette compétence de transport ferroviaire régional de voyageurs exercée depuis 2002 suite à l'adoption de la « loi SRU »³⁷ et aussi l'ouverture à la concurrence du service régional de transport ferroviaire d'ici 2023 inscrite dans la « loi ferroviaire »³⁸ de 2014, appellent à terme une fiscalité autonome renforcée. Dans cette perspective, un rapport parlementaire rendu public le 19 octobre 2016 recommande d'établir une « eurovignette régionale » applicable à tout véhicule à moteur, sorte de « nouvelle ecotaxe » pour financer l'investissement dans les infrastructures ferroviaires³⁹.

En matière d'impôt économique, les régions perçoivent actuellement 25 % de la CVAE⁴⁰, la loi de finances pour 2016 prévoit de porter ce seuil à 50 % à compter de l'année 2017 pour financer notamment les transports scolaires et interurbains (soit environ 3,9 milliards d'euros supplémentaires) ; la même loi attribue une fraction du tarif de la TICPE aux régions pour compenser les transferts de certains services de l'État aux régions depuis l'entrée en vigueur de la loi « Maptam » et de la loi « Notre ». Il s'agit notamment des services de l'État jusque-là chargés de la gestion des fonds structurels européens (SGAR)⁴¹.

Depuis 2015, la région est seule compétente en matière d'aides directes aux entreprises. Ce transfert de compétence en provenance notamment des départements s'est effectué sans transfert d'un montant équivalent de ressources (soit environ 600 millions d'euros) d'où la nécessité d'une compensation financière. Il a d'abord été évoqué une taxe spéciale d'équipement régional (TSER) mais la difficulté de sa mise en place a conduit à son abandon pur et simple ; il a dès lors été proposé de lui substituer une part de

³¹ Depuis 2007, les conseils régionaux ainsi que l'Assemblée de Corse votent la part régionale de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le supercarburant et le gazole ; depuis 2011 elles peuvent majorer la TICPE sur ces produits pétroliers vendus sur leur territoire mais dans une certaine limite (0,73 €/hl pour le supercarburant et 1,35 €/hl pour le gazole). Depuis la loi de finances initiale pour 2014, la TICPE a désormais une composante carbone ce qui accroît la recette en fonction des émissions de gaz carbonique (CO₂). La loi de finances rectificative pour 2015 prolonge cette composante carbone de la TICPE pour atteindre l'objectif de 56 €/t CO₂ en 2020 fixé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* du 18 août 2015, p. 14263.

³² La CET et la CVAE sont les deux composantes de la Contribution économique territoriale (CET) instituée par la loi de finances pour 2010 qui abroge et remplace l'ancienne taxe professionnelle (TP).

³³ Ainsi les ressources prévues au budget 2016 de la région Auvergne Rhône-Alpes sont composées de recettes dynamiques mais sans pouvoir de décision d'un montant de 913 M€ (CVAE, TICPE au titre de la formation professionnelle et apprentissage et enfin la Ressource régionale pour l'apprentissage ou RRA), de recettes avec pouvoir de décision d'un montant de 439 M€ (« cartes grises, contribution au développement de l'apprentissage), de recettes figées sans pouvoir de décision d'un montant de 400 M€ (TICPE au titre du transfert de compétences issu de la loi LRL de 2004 et le Fonds national de garantie individuelle des ressources ou FNGIR) et autres recettes d'un montant de 194 M€ (Feder, fse, TICPE Grenelle, FCTVA...). Les dotations de l'État s'élèvent à 781 M€

³⁴ En 2016, la part de ces CPER consacrée au transport ferroviaire représente près de 70 % de l'ensemble des crédits de l'activité transport et mobilité durables.

³⁵ Transports express régionaux qui ont connu en 20014 + 50 % de voyageurs par rapport à 2002.

³⁶ Art. 1599 quater A du CGI.

³⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000 p. 19777.

³⁸ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, *JORF* du 5 août 2014 p. 12930

³⁹ Rapport de la mission d'information sur l'application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire présenté par Gilles Savary et Bertrand Panche, commission du développement durable, Assemblée nationale.

⁴⁰ 50 % pour les départements et 26 % pour les communes et EPCI. Relevons que l'État a du mettre en place une dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (DCRTP) au profit des régions et départements ayant perdu de la ressource suite à cette réforme de 2010. Le projet de loi de finances pour 2017 en son article 14 prévoit de constituer la DCRTP comme variable d'ajustement inscrite dans le cadre général de réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales engagée depuis 2010. Si cette disposition est adoptée, cela entraînerait une perte de près de 440 millions d'euros pour ces deux niveaux de collectivités.

⁴¹ Ainsi en 2012, si les régions comprenaient 82 800 agents, près de 70 % sont des agents de l'État transférés.

TVA en remplacement de l'actuelle dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions.

La TSER, sur le modèle de la taxe spéciale d'équipement (TSE) applicable en région Île-de-France et finançant les infrastructures notamment du Grand Paris, devait prendre la forme d'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le projet de loi de finances pour 2017 devait prévoir dans ses dispositions la création de la TSER d'un montant prévisionnel d'environ 600 millions d'euros à redistribuer aux différentes régions existantes selon une clef de répartition tenant compte de la taille démographique. Le champ d'application de cette nouvelle taxe foncière s'étendrait ainsi aux propriétaires, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers.

Le président de l'Association des régions de France (ARF), qui avait annoncé, après sa visite le 27 juin 2016 à Matignon, la décision du Premier ministre de mettre en place la TSER dès 2017, a dû revenir sur ses propos devant le front de refus exprimé par les élus régionaux nouvellement élus en décembre 2015 qui s'étaient engagés à ne pas accroître la pression fiscale ; ces élus se font ainsi l'écho de leurs citoyens-électeurs-contribuables mais aussi des entreprises implantées sur leur territoire qui ont exprimé leur mécontentement fiscal alors appuyé par leurs organisations professionnelles représentatives⁴². Cet échec conduit à proposer une autre source de financement, à savoir une part du principal impôt d'État, la TVA, ce qui constituerait une novation majeure dans le paysage fiscal local.

Lors du congrès de Régions de France (RF)⁴³ qui s'est tenu à Reims le 29 septembre 2016, le

Premier ministre a déclaré vouloir substituer la DGF régionale, dont le montant devrait s'élever à 3,85 milliards d'euros en 2017, par une fraction équivalente de TVA. Cette mesure fiscale, qui a le mérite d'adapter une fiscalité aux compétences évolutives des régions, est désormais inscrite à l'Art. 149 II de la loi de finances pour 2017 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Les régions ne peuvent certes agir sur le taux de TVA mais bénéficieraient de son dynamisme avec un montant de recettes en progression annuelle (+ 2,5 % en 2015). Dans l'attente de la mise en place de cette fraction de TVA aux effets dynamiques, un fonds transitoire doté de 450 millions d'euros est prévu pour assurer le financement de la compétence régionale en matière de développement économique. Ce fonds exceptionnel de soutien sera réparti en fonction des dépenses de développement économique engagées par les régions et aussi de leurs ressources fiscales rapportées à leur population. En 2017, sera versé un acompte de 200 millions d'euros, le versement du solde restant est conditionné à une hausse de leurs dépenses de développement économique au moins équivalente au montant de l'acompte. Il s'agit par ce mécanisme d'inciter fortement à augmenter ce type de dépenses. Reste que la mise en place en 2018 d'une « TVA régionale » dépendra du gouvernement qui sera issu des élections nationales de 2017 ; la question se pose toutefois si elle ne connaîtra pas le même sort que la TSER. ■

⁴² Notamment le Medef et la Cgpm.

⁴³ Régions de France (RF) a remplacé l'Association des régions de France ou ARF. Regroupant 18 membres (12 régions métropolitaines, la collectivité territoriale de Corse, et cinq collectivités d'Outre-Mer), elle est l'instance représentative auprès de l'État et des institutions européennes.