

17 Les régions dans la loi de finances 2016 : des mesures d'accompagnement des réformes territoriales qui laissent ouvertes des questions importantes sur les recettes régionales



LAURE GÉRARD

directrice des finances de la région Centre-Val de Loire

La loi de finances initiale (LFI) pour 2016 (*L. fin. pour 2016, n° 2015-1786, 29 déc. 2015 : JO 30 déc. 2015, p. 24701*) ne contient pas de modifications structurelles du panier des recettes régionales pour l'exercice 2016. Les lois de finances des années précédentes avaient permis d'augmenter la part de la fiscalité – sans levier sur l'assiette et les taux, néanmoins – dans les recettes régionales (réforme de la taxe d'apprentissage, remplacement de dotations par des fractions supplémentaires de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), perception d'une partie des frais de gestion des impôts locaux). Toutefois, le doublement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue à compter de 2017 en compensation des transferts de compétences des départements au profit des régions annonce une augmentation significative de l'autonomie financière et redonnera une dynamique aux recettes régionales.

Introduction

Le volet régional de la LFI 2016 s'inscrit dans le contexte général de maîtrise de la dépense publique et traduit financièrement les évolutions institutionnelles votées en 2015, à savoir la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions (*L. n° 2015-29, 16 janv. 2015 : JO 17 janv. 2015, p. 777*) et la loi du 7 août 2015 (*L. NOTRe n° 2015-991, 7 août 2015 : JO 8 août 2015, p. 13705*). Il contient par ailleurs des mesures d'adaptation de certaines recettes.

1. Le volet régional de la loi de finances initiale pour 2016 s'inscrit dans le contexte de maîtrise globale de la dépense publique

A. - Un objectif d'évolution de la dépense locale davantage contraignant pour les régions

La Loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2014-2019 institue un Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) exprimé en pourcentage d'évolution annuelle. Cet objectif est néanmoins seulement indicatif car un caractère obligatoire serait contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

L'article 30 de la LPFP 2014-2019 prévoit une déclinaison de l'ODEDEL à compter de 2016 entre les différentes catégories de collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pour l'année 2016, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances fixe l'ODEDEL de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à 1,2 % (dépenses totales hors remboursement de dette), dont 1,6 % en fonctionnement. C'est pour les régions que l'objectif s'avère le plus strict : 0,4 %, dont 0,6 % en fonctionnement, 1 % pour le bloc communal (dont 1,1 % en fonctionnement) et 1,9 % pour les départements (dont 2,7 % en fonctionnement).

Outre la diminution des dotations réalisée depuis 2014, cet indicateur doit renforcer la participation des collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et contribuer à les placer dans une perspective pluriannuelle. Il devrait donc utilement enrichir les perspectives financières.

B. - Les réformes territoriales doivent contribuer à moyen terme à la réduction du déficit public : l'échelon régional est particulièrement visé

Le rapport économique, social et financier rappelle que les lois de réforme territoriale de 2014 et 2015 ont notamment pour objectif de dégager des gains de productivité et donc des économies grâce à la réduction de la fragmentation administrative, la concentration des activités et l'augmentation de l'efficacité des prises de décision.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 (*L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : JO 28 janv. 2014, p. 1562*) doit accroître le « potentiel de densité » des territoires en créant le statut de métropole. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions prévoit la réduction de leur nombre dès le 1^{er} janvier 2016 : 13 régions au lieu de 22 hors Outre-mer. Il est attendu des « gains potentiels liés aux spécialisations productives des régions et à la concentration des activités autour de pôles de compétitivité plus efficaces ». La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015 prévoit des transferts de compétences des départements vers les régions et supprime la clause de compétence générale pour ces deux niveaux de collectivités territoriales. Les gains seront liés à « l'amélioration de l'efficacité de la prise de décision permettant de générer un meilleur fonctionnement de l'économie au niveau local ». La suppression de la clause de compétence générale doit conduire, quant à elle, les régions à recentrer leurs dépenses sur leurs champs de compétences et donc améliorer l'efficacité de la dépense régionale. Selon un rapport de l'OCDE (*Les réformes structurelles en France : impact sur la croissance et options pour l'avenir : OCDE, 2014*), les gains espérés de l'application de ces trois lois s'élèvent à 0,3 point de PIB à l'horizon 2020.

Toutefois, les nombreuses atténuations qui accompagnent la suppression de la clause de compétence générale et la possibilité de délégations de compétences entre collectivités devraient limiter le potentiel de gains.

C. - La poursuite de la diminution des dotations

Le rapport économique, social et financier développe les perspectives économiques et des finances publiques. Il rappelle l'objectif du Gouvernement du maintien des « efforts d'assainissement des comptes

publics, par une maîtrise forte de la dépense publique ». La mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros présenté par le Gouvernement au printemps 2014 (*JCP A 2014, act. 368*) se poursuit en 2016. Cela se traduit pour la 3^e année consécutive (la 2^e année dans le cadre du plan de 50 milliards) par une baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Les concours financiers versés aux collectivités territoriales diminueront à nouveau de 3,67 Md€ en 2016. L'article 33 de la loi de finances initiale pour 2016 prévoit la minoration de la dotation globale de fonctionnement de 9,2 %. Ainsi, le produit total de la DGF s'élève en 2016 à 33,2 Md€ contre 36,6 Md€ en 2015. Les modalités de répartition de la diminution sont inchangées depuis 2014 et s'appuient sur le poids respectif de chaque échelon dans les recettes locales : 2,071 Md€ pour le bloc communal, 1,148 Md€ pour les départements et 0,451 Md€ pour les régions. La diminution de la DGF régionale est répartie entre les régions selon la même méthode que les années précédentes, soit au prorata des recettes totales avec une quote-part pour les régions d'Outre-Mer.

L'article 33 définit également le taux de minoration des allocations compensatrices de fiscalité directe locale dont le total forme les variables d'ajustement des concours de l'État aux collectivités territoriales. Ces variables permettent notamment de neutraliser au sein des concours financiers pour 2016 les évolutions tendancielles du FCTVA et des mesures en faveur de la péréquation des ressources. Les allocations compensatrices de fiscalité directe locale diminueront de près de 17,92 %.

2. La loi de finances 2016 traduit financièrement les évolutions institutionnelles des régions

A. - Les transferts de compétences au profit des régions

1^o Transfert de compétences en provenance de l'État

L'article 38 prévoit les compensations financières des transferts de compétences par l'attribution d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Les transferts de compétences au profit des régions sont financés depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 par l'attribution d'une fraction de TICPE dont le tarif est fixé chaque année par la loi de finances initiale et dont le produit doit compenser les charges transférées aux régions. En 2016, cette part « compensation » de la TICPE augmentera en application de la loi MAPTAM (transfert du personnel lié à la gestion des fonds européens), de la loi du 5 mars 2014 (*L. n° 2014-288, 5 mars 2014 : JO 6 mars 2014, p. 4848*) relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (prise en charge de la formation professionnelle dans les nouveaux établissements pénitentiaires) et de la loi NOTRe (transfert des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive – CREPS).

Le financement de ces transferts est assuré par l'attribution d'une fraction de tarif de TICPE portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb. Cette part est obtenue par application d'une fraction du tarif de la TICPE aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. Le tarif est calculé de telle sorte que, appliqué aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du terri-

toire national en 2015, le produit soit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Pour l'année 2016, la fraction de tarif de la TICPE compensant le transfert des services en charge des fonds européens et des CREPS est fixée à 0,047 €/hl pour les supercarburants sans plombs et à 0,03 €/hl pour le gazole. Ensuite, le produit est réparti entre les régions en fonction de leur droit à compensation. Un tableau explicite les clés de répartition. Si le produit affecté devait s'avérer inférieur au montant des dépenses exécutées par l'État au 31 décembre de l'année précédant le transfert, l'État reverserait la différence aux régions en affectant une partie de la TICPE lui revenant.

Ressource régionale pour l'apprentissage

Cette ressource est composée d'une fraction de la taxe d'apprentissage égale à 51 % du produit de la taxe due et d'une part du produit de TICPE. Pour 2016, le montant total de la taxe d'apprentissage affectée aux régions est de 1 544 093 400 € et celui de la fraction de TICPE de 148 318 000 €. Des tableaux détaillent le produit par régions.

Compensation des primes versées aux employeurs d'apprentis

La compensation financière de l'État au titre des primes versées aux employeurs d'apprentis est versée à compter de 2016 uniquement sous la forme d'une fraction du tarif de la TICPE et non plus en partie par dotation budgétaire. La fraction du tarif de la TICPE correspondante est abaissée de 0,67€/hl à 0,61 €/hl pour les supercarburants sans plomb et de 0,48 €/hl à 0,43 €/l pour le gazole. Un tableau explicite la clé de répartition par régions. La diminution de la fraction peut interpeller dans un contexte où le Gouvernement souhaite augmenter le recours à l'apprentissage. Dans ce cas, un ajustement en loi de finances rectificative serait nécessaire.

Compensation des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

Les fractions de tarif et la répartition entre les régions demeurent inchangées.

Compensation de l'aide au recrutement des apprentis

Cette compensation est également financée par une fraction de tarif de TICPE. À titre provisionnel le montant est fixé à 36,35 M€, soit 0,096 €/hl pour les supercarburants sans plomb et 0,068 €/hl pour le gazole. Le montant définitif et la répartition entre les régions seront précisés dans la loi de finances rectificative 2016 au prorata du nombre d'aides versées par les régions entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016.

2° Transfert de compétences en provenance des départements

Doublement de la part de CVAE perçue par les régions

L'article 89 prévoit la compensation financière des transferts de compétences des départements au profit des régions. À compter de l'exercice 2017, les régions percevront 50 % du produit de la CVAE (contre 25 % auparavant) et les départements 23,5 % (contre 48,5 % auparavant).

Hors Île-de-France, la charge transférée des départements aux régions s'élève à environ 3 Md€. Selon une première estimation de l'Association des régions de France, le produit des 25 points de CVAE transférés aux régions couvre 90 % de cette charge globale. Seuls 27 départements transfèreraient un produit supérieur à la charge transférée.

Les exonérations et abattements de CVAE en vigueur restent applicables à proportion de la fraction de CVAE revenant aux différentes collectivités pour leur quotité et leur durée initialement prévues, lorsqu'ils ont

été accordés pour une durée limitée ou seulement pour les impositions dues au titre de 2016 (produit perçu en 2017) lorsqu'ils ont été accordés sans limitation de durée. De ce fait, des entreprises qui auraient été exonérées par les départements pourraient être imposées à compter de 2016 pour les 25 % revenant aux régions.

Le doublement de la CVAE perçue par les régions accroît le dynamisme de leur panier de recette et met davantage en cohérence leurs ressources avec la compétence économique renforcée par la loi *NOTRe*. L'exposé des motifs du PLF prévoit une augmentation des recettes totales de CVAE de 600 M€ du fait d'un environnement macroéconomique anticipé comme plus favorable.

Création d'un mécanisme d'attribution de compensation financière

L'article 89 crée un mécanisme d'attribution de compensation financière versée par les régions aux départements de leurs ressorts. Le montant de cette attribution est obtenu par la différence entre le produit de la CVAE perçu par les départements et le coût net des charges transférées. Ce montant est fixe et n'est pas susceptible d'évolution dans le temps. De ce fait, le dynamisme de la part de la CVAE antérieurement « départements » bénéficiera aux régions à compter de l'exercice 2018. Si l'attribution de compensation est négative, la région a la faculté de demander aux départements concernés un versement à due concurrence.

Cette attribution de compensation constitue une dépense obligatoire et son montant est fixé par délibérations concordantes des assemblées délibérantes. À défaut d'accord, le montant est fixé par arrêté préfectoral. En application de l'article 133 de la loi *NOTRe*, l'article 89 de la LFI 2016 prévoit que le Gouvernement devra remettre au Parlement avant le 15 septembre 2016 un rapport d'évaluation sur les éventuels ajustements du partage des ressources entre les régions et les départements. Le rapport devra singulièrement étudier les mécanismes de compensation des transferts de compétences en Île-de-France compte tenu des modalités spécifiques d'exercice de la compétence transport dans cette région.

Enfin, l'article 89 vient préciser la loi *NOTRe* sur les conventions de transfert des services du département à la région. Celles-ci doivent être conclues dans un délai de six mois à compter de la date du transfert de la compétence concernée. Les postes transférés sont ceux pourvus au 31 décembre précédant l'année du transfert, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2014.

B. - Adaptation de la fiscalité à la nouvelle carte régionale

1° Les fractions de TICPE

L'article 38 prévoit que lorsqu'une région est constituée par regroupement de plusieurs régions, la fraction de TICPE qui lui est appliquée correspond à la somme des droits à compensation des régions qu'elle regroupe.

2° La CVAE

L'article 89 dispose que les exonérations et abattements de CVAE en vigueur dans les régions avant la fusion sont maintenus pour leur quotité et leur durée initialement prévues lorsqu'ils ont été accordés pour

une durée limitée, ou seulement pour les impositions dues au titre de 2016 lorsqu'ils ont été accordés sans limitation de durée.

3° Les parts régionales de TICPE « Modulation régionale » et « Grenelle »

L'article 89 prévoit que les montants de réfaction en vigueur avant les fusions sont ceux qui prévalaient sur le territoire de chaque région avant les fusions.

4° Le tarif des certificats d'immatriculation

L'article 89 prévoit la fixation du tarif des certificats d'immatriculation, ou « cartes grises ». Les taux applicables au 1^{er} janvier 2016, sont ceux en vigueur sur le territoire de chaque région avant la fusion. Les régions fusionnées ont jusqu'au 31 mai 2016, date limite d'adoption des budgets primitifs, pour voter un taux unitaire par cheval vapeur unique ou alors mettre en place une procédure d'intégration progressive des taux de la taxe sur les certifications d'immatriculation à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette procédure d'intégration peut s'étendre sur une période de 5 années maximum. La délibération instituant la procédure d'intégration en détermine la durée et le taux applicable au terme de la procédure. Chaque année, les différences entre les taux d'imposition en vigueur avant les fusions et le taux cible sont réduites à parts égales. Les exonérations en vigueur avant les fusions sont maintenues sur le territoire des anciennes régions jusqu'à l'issue de la procédure d'intégration. La durée de la procédure d'intégration ne peut pas être remise en cause sauf à décider de l'application d'un tarif unique avant son terme. Dans ce cas, le tarif unique s'applique au 1^{er} janvier de l'année suivant la délibération.

5° La taxe sur les permis de conduire

Le taux de la taxe sur les permis de conduire applicable au 1^{er} janvier 2016 est celui en vigueur sur le territoire des anciennes régions. Les régions ont jusqu'au 31 mai 2016 pour voter un taux unique ou pour se prononcer sur la mise en place d'une procédure d'intégration progressive de cinq ans maximum à compter du 1^{er} janvier 2017. Les modalités de calcul du rapprochement des taux sont identiques.

La durée de la procédure d'intégration ne peut pas être remise en cause sauf à décider de l'application d'un tarif unique avant son terme. Dans ce cas, le tarif unique s'applique à compter du premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la décision est devenue exécutoire.

C. - Répartition des dotations et du fonds de péréquation des recettes fiscales

L'article 39 prévoit que le versement de la dotation générale de décentralisation et de la dotation régionale d'équipement scolaire correspond pour une région issue d'un regroupement à la somme des montants dus aux régions auxquelles elle succède dans les conditions applicables avant le regroupement.

L'article 151 dispose, pour l'exercice 2016, que le produit de la dotation globale de fonctionnement perçu par les régions fusionnées est égal à la somme du produit des régions issues du regroupement. Le même principe s'applique à la dotation de péréquation et au fonds de péréquation des recettes fiscales.

En cas de maintien des règles de répartition de la dotation de péréquation, l'application des règles de répartition de cette dotation aux régions issues des regroupements aurait conduit à des transferts de produit importants. Une région issue d'un regroupement de plusieurs régions éligibles aurait perdu son éligibilité (et par conséquent aurait bénéficié de l'application du mécanisme de garantie de 50 % du montant perçu en 2015). Une autre région issue d'un regroupement serait demeurée éligible et aurait bénéficié d'une garantie d'attribution minimale égale à 70 % du montant perçu par les anciennes régions la composant.

Consultées, les régions ont préféré geler les attributions de 2015 pour neutraliser les effets des fusions sur les droits à péréquation de chaque région.

Enfin, les ressources alimentant le fonds de péréquation des ressources fiscales s'entendent comme la somme des ressources perçues en 2014 par les régions avant regroupement. Cette règle permet de neutraliser entre 2015 et 2016 les effets de la nouvelle carte des régions.

3. Adaptations du régime de certaines recettes

A. - Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

L'article 34 élargit le périmètre du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics. Toutes les collectivités territoriales et leurs groupements sont concernés. L'article L. 1615-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit donc l'éligibilité des dépenses d'entretiens des bâtiments publics payées à compter du 1^{er} janvier 2016. Afin de faciliter le suivi de ces dépenses, la nomenclature M71 a été précisée par un arrêté NOR: INTB1526075A du 21 décembre 2015 avec une déclinaison de l'article 61522 « bâtiments » en 615221 « bâtiments publics » et 615228 « autres bâtiments ».

L'impact en recette pour les régions sera visible en 2017 lorsque le FCTVA sera perçu sur la base des dépenses réalisées en 2016. Cette intégration des dépenses d'entretiens des bâtiments publics doit permettre aux collectivités de dégager des ressources au profit de l'investissement. Elle est par ailleurs cohérente avec la nécessité de prendre en compte les coûts d'entretien dans les études d'impact des projets d'investissement.

L'article 35 complète les dispositions de l'article 34 en prévoyant que le remboursement du FCTVA sur les dépenses mandatées en fonctionnement sur l'article 615221 intervienne en section de fonctionnement. Il conviendra donc de prévoir à compter du budget primitif 2017 deux lignes relatives au FCTVA : une en section de fonctionnement et une autre en section d'investissement.

B. - Modification du régime du vote des taux des certificats d'immatriculation

L'article 89 prévoit désormais que la délibération fixant les tarifs des certificats d'immatriculation reste valable tant qu'elle n'est pas modifiée ou rapportée. Tout nouveau tarif prend effet le 1^{er} jour du 2^e mois à compter de la date à laquelle la délibération devient exécutoire ou à une date ultérieure mentionnée expressément dans la délibération.

Cette disposition a été introduite par amendement pour mettre fin aux difficultés d'interprétation de la notion d'annualité du vote du dernier impôt maîtrisé par les régions.

C. - Dérogation aux dates de vote des parts régionales de la TICPE

L'article 89 prévoit que les régions peuvent délibérer avant le 31 octobre 2016 sur les parts « modulation régionale » et « Grenelle » de la TICPE. Les nouvelles délibérations entrent en vigueur le 1^{er} jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les délibérations deviennent exécutoires. Cette dérogation semble être valable pour l'exercice 2016 seulement.

D. - Autorisation de l'Union européenne relative à la régionalisation de la TICPE

Les fractions « modulation régionale » et « majoration Grenelle » de la TICPE sont soumises à l'autorisation du Conseil de l'Union européenne. Cette autorisation arrivait à échéance le 31 décembre 2015. Le Gouvernement a sollicité une nouvelle prorogation de l'autorisation en 2016 afin de ne pas perturber la réforme du découpage régional.

E. - Augmentation du produit des frais de gestion des impôts locaux

D'après l'annexe du PLF relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, les frais de gestion des impôts locaux affectés aux régions en application de la réforme de la formation professionnelle devraient passer à 650 M€, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à 2015.

F. - Pas de précision sur les redevances quai et gare

Plus marginalement, les régions attendaient des précisions en termes de calendrier de versement et de montant des redevances quai et gare dans le cadre de la dotation générale de décentralisation résiduelle. Un ajustement définitif devait en effet intervenir en 2016 pour ces recettes. Ni la LFR 2015, ni la LFI 2016 n'évoquent le sujet.

Conclusion

La LFI 2016 ne comporte pas d'évolution majeure pour les régions, si l'on excepte le doublement de la part CVAE perçue par les régions qui produira ses effets en 2017. La région reste le niveau de collectivité dont les recettes sont les moins flexibles. L'augmentation de la part de la CVAE atténuera en partie ce constat mais l'autonomie fiscale au sens strict reste minimale dans la mesure où les régions ne maîtrisent ni l'assiette ni le taux des ressources fiscales remplaçant la taxe professionnelle et certaines dotations.

La loi *NOTRe* a clarifié la répartition des compétences entre les régions et les départements en matière de développement économique. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016 (ou 1^{er} janvier 2017 s'ils disposent d'une agence), les départements ne pourront plus intervenir de leur propre chef. Les entreprises soutenues jusqu'alors par les départements devraient se tourner naturellement vers les régions. Or, aucun transfert de ressources n'est prévu. Les régions avaient émis le souhait de bénéficier d'une nouvelle ressource à compter du 1^{er} janvier 2016 constituée d'un prélèvement sur les frais de gestion collectés par l'État d'un montant de 500 M€. Le Gouvernement leur en a refusé le principe. Les régions devront donc absorber ces nouvelles dépenses en redéployant des crédits existants ou en augmentant le recours à l'emprunt.

Des chantiers importants restent à ouvrir sur les recettes régionales : la réforme de la DGF régionale, la péréquation des ressources fiscales régionales dans une configuration à 13 régions métropolitaines. Si les calendriers initiaux sont maintenus, ces sujets devraient être traités dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.