



## **Pour de nouvelles ressources pour les Régions**

Dossier de Presse

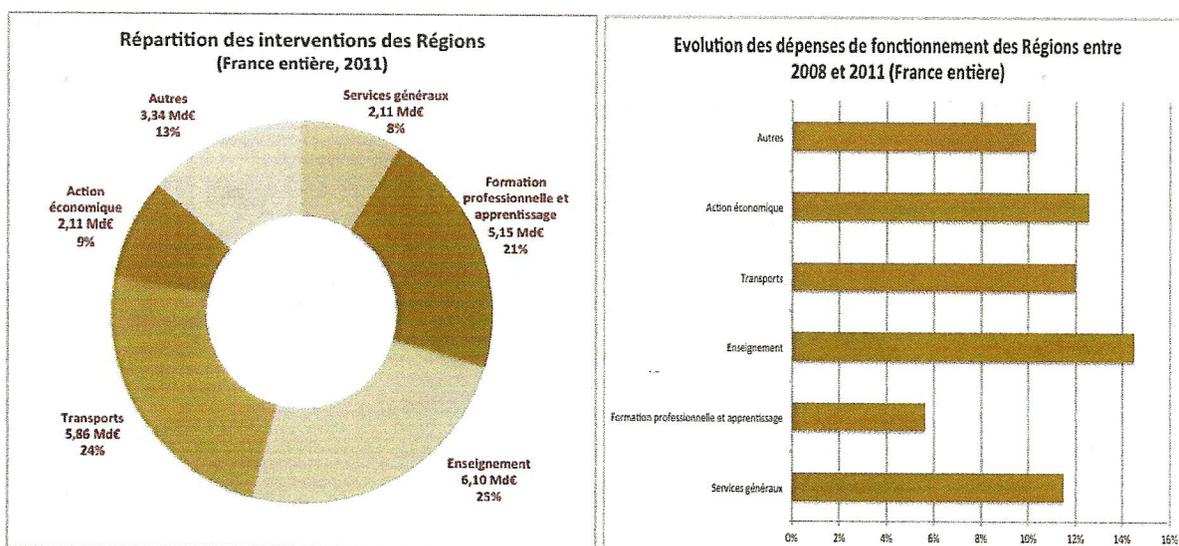
**03 Juillet 2013**

## MAINTIEN ET AFFIRMATION DES GRANDES MISSIONS DES RÉGIONS

### 1. Consolidation et développement des compétences clés des Régions

Malgré la conjonction de la crise économique et de la crise financière, les Régions maintiennent leurs politiques et continuent d'intervenir majoritairement sur quatre secteurs :

- L'enseignement, avec la gestion des lycées et des agents TOS ;
- La formation professionnelle et l'apprentissage ;
- Les services régionaux de voyageurs (TER) ;
- L'action économique, comprenant les aides directes en faveur des entreprises, le développement des pôles de compétitivité, le soutien à l'innovation à la recherche mais également les actions en faveur du tourisme, de l'économie sociale et solidaire et de la filière agricole.



Les Régions s'investissent pleinement dans le développement de leurs compétences et de leurs politiques en faveur :

- du développement économique, les Régions ont accru leurs dépenses de 18% sur 2007-2011, alors que dans le même temps les communes ne progressaient que de 9% et les départements contractaient leur intervention de -14%. Elles contribuent ainsi à la réussite de la politique de réindustrialisation et de redressement économique du pays engagé par le gouvernement.
- Des services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs (TER), depuis la prise de compétence, les Régions ont développé de +27% l'offre de transport et ont considérablement rajeuni la flotte des matériels roulants obsolètes qu'utilisait l'Etat. Cette attitude tournée vers le service à l'utilisateur s'est traduite par une progression de +52% du nombre de voyageurs depuis 2002.

### 2. Un effort d'investissement important, soutien à l'économie

Les Régions se signalent par un taux d'investissement bien plus élevé que celui des autres niveaux de collectivités : les dépenses d'investissement des Régions représentent 33% de leurs dépenses, contre 17% pour les départements et 26% pour les communes (Données 2012, Cour des comptes). Au sein de ces dépenses d'investissement, les subventions versées représentent près de 62%, autre particularité des Régions, qui participent de fait à l'investissement des autres niveaux de collectivités et de l'Etat.

## DES RESSOURCES EN PANNE QUI FRAGILISENT LES FINANCES REGIONALES

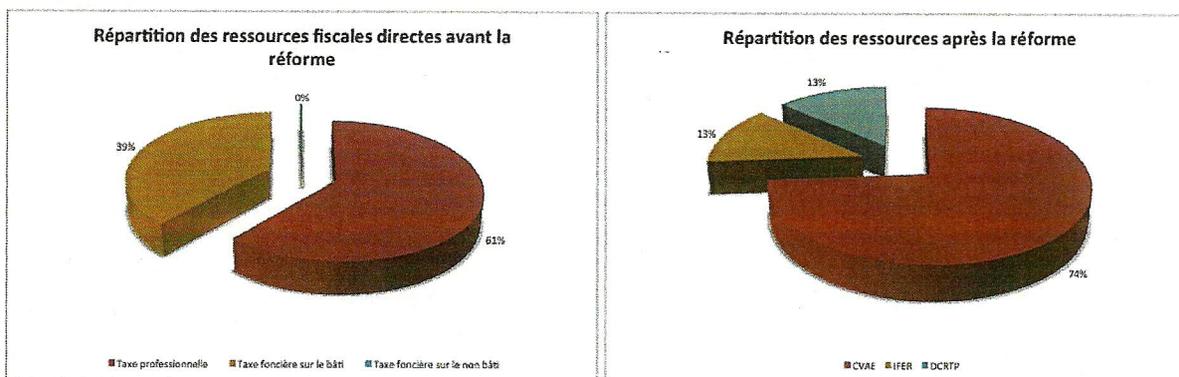
Pour pouvoir soutenir leurs efforts en faveur de l'emploi, de la croissance, de la formation et du développement économique, les Régions appellent à une refonte de leurs ressources, notamment de leurs ressources fiscales. La situation actuelle, caractérisée par des ressources inadaptées et non performantes, met en risque la capacité des Régions à intervenir sur les prochaines années. Il est donc nécessaire de sécuriser les ressources régionales, pour assurer la capacité des Régions à relayer et amplifier les actions de relance économiques indispensables au redressement du pays.

### 1. Maîtrise, dynamisme et cohérence, les trois écueils des ressources régionales

#### ✓ Perte de pouvoir de taux et dépendance accrue vis-à-vis de l'Etat

La réforme de la taxe professionnelle a sonné le glas de la maîtrise des ressources fiscales régionales. La réforme s'est en effet traduite par une redistribution des taxes sur les ménages et des impôts économiques entre les différents niveaux de collectivités.

Pour les Régions, la réforme s'est traduite par l'échange de **trois impositions maîtrisées** (taxes foncières sur le bâti et non bâti, taxe professionnelle) **par trois ressources totalement non maîtrisées** : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).



La réforme a donc eu un double impact négatif :

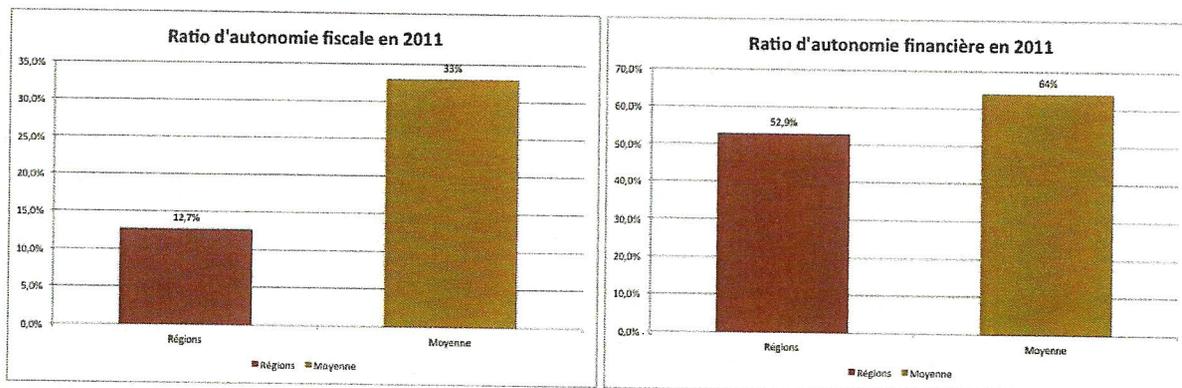
- La part des ressources fiscales des Régions a baissé : CVAE et IFER ne représentent que 87% des anciennes ressources fiscales. Les 13% restant sont compensés via la DCRTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) dont le montant, une fois définitivement arrêté, n'évoluera pas dans le temps. Les Régions sont ainsi amputées de 13% de la dynamique des ressources.
- Les nouvelles ressources ne sont pas maîtrisées : alors que les Régions étaient en capacité, avant la réforme, de fixer les taux des taxes foncières et de la taxe professionnelle, elles n'ont aucune prise ni sur la CVAE, dont les taux sont définis au niveau national, ni sur les IFER, impositions forfaitaires nationales.

En conséquence, l'**autonomie fiscale des Régions a chuté de 30% à 12,7%**<sup>1</sup>. Les autres échelons de collectivités n'ont pas été autant impactées et conservent un niveau de maîtrise globalement satisfaisant sur leurs ressources fiscales.

De fait, **les Régions n'ont une parfaite liberté fiscale que sur la seule taxe sur les véhicules** (ex-taxe sur les cartes grises), laquelle ne représente que 8,8% des ressources réelles des Régions (hors emprunt, données 2011 France entière). Dès lors, alors qu'une hausse de 2% des taux de Taxe professionnelle, de taxe sur le foncier bâti et de taxe sur le foncier non bâti rapportait 100 Millions d'euros avant la réforme, il serait nécessaire d'augmenter de près de 5% le tarif des cartes grises pour obtenir le même rendement, ce qui met en évidence la difficulté qu'auront les Régions à agir sur la maîtrise de leurs ressources.

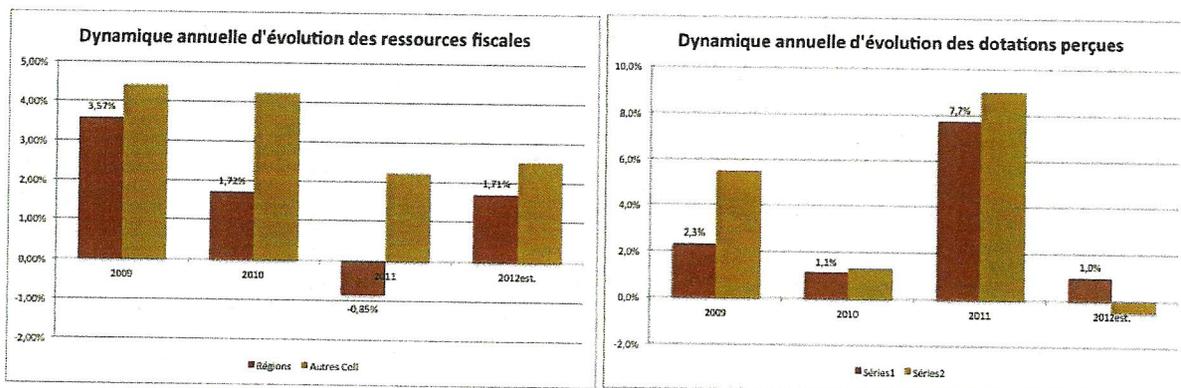
Les **dotations de l'Etat** (compensation de compétences transférées et remplacement de fiscalité) représentent **47% des ressources régionales**. **L'Etat est quasiment le financeur majoritaire des Régions**. Là aussi les Régions sont dans une situation moins favorable que celle des autres échelons de collectivités.

Une telle situation n'est pas supportable car elle traduit un constat de finances administrées qui échappent au pouvoir de décision des élus et semble bien peu compatible avec l'idée de libre administration des collectivités locales.



### ✓ Un panier de ressources en panne de dynamisme

En moyenne, les ressources fiscales des Régions ont progressé de **1,54%/an sur 2009-2012** contre 3,3% pour celles des autres échelons. Les dotations de l'Etat aux Régions ont aussi évolué moins vite que les dotations des autres échelons : 3% contre 3,8%.



Aussi sur cette période, **les ressources régionales ont enregistré un décrochage estimé à 1,2 Milliard d'euros**.

<sup>1</sup> Poids des ressources fiscales maîtrisées sur les ressources totales

La crise économique risque de se traduire par une **contraction des ressources en 2013 et les années suivantes** :

- **la contraction des ventes de véhicules** (-9,9% entre mai 2012 et mai 2013 pour les voitures neuves de particuliers) va impacter à la baisse le produit de la taxe sur les **véhicules** ;
- **la baisse des ventes de carburant** : entre 2012 et 2013, les ventes de carburants ont baissé en moyenne de -1,5% en volume (-6,6% pour les supercarburants et -,02% pour le gazole), ce qui impacte mécaniquement le produit de TICPE (Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) des Régions.
- **un risque de recul de la CVAE**. Les services fiscaux ne peuvent fournir encore une évaluation fiable du produit à venir de la CVAE, mais la logique de caisse reporte d'un à deux ans le dynamisme de la valeur ajoutée dans le produit encaissé par les Régions. Aussi les services fiscaux alertent sur un risque de stagnation en 2014, voire de repli en 2015, du fait de la faible croissance connue en 2012-2013.

Au delà du gel de l'enveloppe normée, qui conduit à une **absence de dynamisme sur près de 40% des recettes de fonctionnement** des Régions, ces dernières vont en outre **participer à la baisse programmée des dotations de l'Etat de 1,5Md€**. C'est véritablement une **double peine pour les Régions, la baisse des dotations (-184M€ en 2014 et 2015) risquant d'annuler le faible dynamisme enregistré**.

→ Les ressources des Régions risquent globalement de stagner voire de se contracter sur les prochaines années, si la croissance économique ne repart pas.

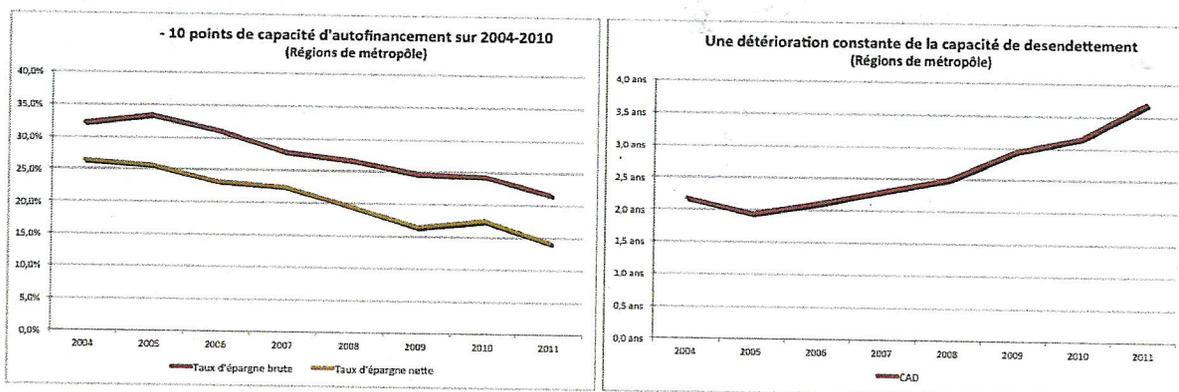
- ✓ **Des ressources incohérentes avec les compétences et n'offrant pas un réel retour sur investissement**

Le modèle économique de financement des Régions recèle une incohérence pour deux raisons principales :

- **Le succès des politiques régionales participe de la formation d'un effet ciseau entre les ressources et les dépenses des Régions**. En effet, à titre d'exemple, plus les Régions investissent et développent l'offre de transport TER, plus les usagers utilisent les transports en commun au détriment de leur véhicule automobile, plus les Régions participent à la baisse des volumes de carburants et donc moins elles encaisseront de produit de TICPE.
- Alors qu'elles sont chef de file sur le développement économique, les Régions ne profitent pas fiscalement de l'impact de leurs politiques en **percevant la plus faible part de la CVAE (25%)**
- Les Régions (à l'exception de la Région Ile-de-France au travers du STIF) sont les **seules autorités organisatrices de transport ne disposant pas d'une ressource affectée** comme peut l'être le versement transport.

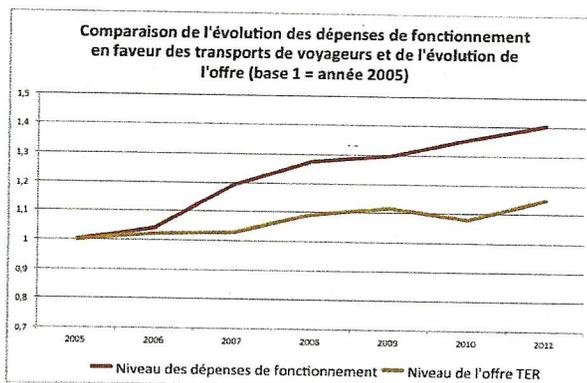
## **2. Un équilibre financier de plus en plus complexe à obtenir**

Du fait de l'atonie des ressources et de la progression des dépenses, en grande partie contrainte, les Régions sont confrontées à une baisse tendancielle de leur épargne brute (capacité d'autofinancement). Comme dans le même temps, les Régions ont globalement maintenu leurs niveaux d'investissements (7,8 Milliards d'euros par an en moyenne sur 2004-2011, hors remboursement de dette), les Régions ont eu recours à l'endettement, ce qui se traduit par une détérioration permanente de leurs capacités de désendettement depuis 2005.



L'effet ciseau risque de s'aggraver sur les futures années, en raison notamment de la forte possibilité d'absence d'évolution des ressources régionales.

En regard, les Régions sont confrontées à des dépenses contraintes dont elles ne sont pas maîtres du dynamisme. Il en est ainsi des dépenses de fonctionnement Transports de voyageurs, donc des conventions SNCF pour les TER, qui depuis 2005 progressent en moyenne de +3,5% hors impact de la progression de l'offre. Les dépenses de personnel restent également dynamiques, et sont notamment impactées par des mesures nationales telles que la revalorisation du SMIC ainsi que les derniers impacts des transferts d'agents TOS. Sur 2005-2011, les dépenses de personnel et de TER ont représenté 54% de la hausse globale des dépenses de fonctionnement (hors frais financiers).



FitchRatings (juin 2013) s'attend à une détérioration de la capacité de désendettement globale à moyen terme qui devrait passer à 6,5 ans du fait de l'affaiblissement de la capacité d'autofinancement et en cas de maintien des niveaux d'investissements. L'agence rappelle que les Régions sont appelées en co-financements sur des projets d'infrastructures nationaux.

Sans évolution du panier des ressources, l'équilibre financier des Régions ne pourra pas être assuré, et ce même dans un horizon proche. Les agences de notation lancent d'ailleurs des alertes sur cette perte de crédibilité financière qui pèse sur les Régions, et une dégradation des notations n'est pas à exclure si aucune nouvelle ressource ne vient renforcer le dynamisme des recettes régionales.

### 3. Les revendications portées par les Régions

Les Régions appellent à une réelle prise de conscience des difficultés financières qui sont les leurs. S'il est vrai que des collectivités vont légitimement valoir à ce jour des situations critiques, proches de la faillite, l'Etat ne doit pas pour autant se concentrer uniquement sur ces dernières. Il est préférable en effet de prévenir que de guérir et ne pas traiter les difficultés des Régions aujourd'hui équivaut à repousser les déficits et faire face demain à une situation bien plus lourde à gérer.

En ce sens, les revendications des Régions sont simples et répondent aux constats présentés ci-avant :

**1/ Obtenir une ressource complémentaire de 1,2 Milliard** pour éviter le décrochage

**2/ Obtenir une modification du panier de ressources vers plus de ressources plus dynamiques, plus cohérentes avec les compétences et avec un pouvoir d'action** (taux ou assiette).

Afin de fixer des ordres de grandeur des enjeux financiers, il convient de préciser que :

- Pour **revenir à une autonomie financière de 64%** comme les autres niveaux de collectivités (Régions = 53%) : il convient d'**échanger 2,7 Md€ de dotations contre de la ressource fiscale** maîtrisée ;
- Pour **revenir à une autonomie fiscale de 33%** (13% aujourd'hui), il faut **en plus échanger 2,3 Md€ de fiscalité non maîtrisée contre de la fiscalité maîtrisée**, soit une **refonte du panier de ressources des Régions à hauteur de 5 Md€**.

#### **4. Des propositions de nouvelles ressources très éloignées des enjeux**

Lors de l'ouverture des travaux du Pacte de confiance et de responsabilité, le Premier Ministre s'est engagé sur la nécessaire réforme de la fiscalité régionale afin de redonner du dynamisme aux ressources des Régions. Le Comité des Finances Locales, au sein du second groupe de travail, a donc abordé la question de ces nouvelles ressources. Comme rappelé par le Président du CFL à la séance de clôture du 25 juin dernier, ce chantier n'a pas pu aboutir en raison d'arbitrages non pris par l'État.

Initialement, 12 fiches fiscales ont été remises au CFL portant autant de prémisses de propositions. Les Régions, soucieuses d'expertiser plus avant les pistes les plus sérieuses, ont sollicité à maintes reprises des approfondissements de la part de l'État afin de disposer d'informations quant aux bases, couverture du territoire, produit estimatif... Ces demandes répétées n'ont pas abouti et le CFL a donc dû avancer dans le flou, sans garantie, et sans disposer de la capacité d'avoir un réel débat fiscal.

A l'issue du CFL, quatre propositions de ressources fiscales ont été conservées. Ces ressources sont détaillées ci-après. Notons que la question de la taxe d'apprentissage n'a pas été étudiée dans le cadre du CFL, cette question étant renvoyée à la loi apprentissage de début 2014. Notons également que le CFL a écarté le déploiement au niveau national de la taxe sur les bureaux et locaux commerciaux existant en Île-de-France, alors même que l'ARF avait demandé à ce que cette piste soit conservée (rendement de 1Md€ hors IDF).

**Ces quatre pistes de recettes fiscales, qui ont le mérite d'être en discussion, sont largement insuffisantes pour faire face aux enjeux des Régions. Le produit global qu'elles pourraient représenter avoisine les 200 Millions d'euros, ce qui ne réglera ni la problématique du dynamisme, ni le relèvement des ratios d'autonomie financière et fiscale.**

	<b>Assiette</b>	<b>Paramètres</b>	<b>Produit estimé</b>
Versement Transport Interstitiel	Masse salariale	Taux de 0,05% proposé par l'Etat	38M€
Taxe ad hoc sur les sociétés d'autoroutes	Km de voies de circulations	Taux additionnel de 5%	30M€
Taxe sur le numérique	Non connu	Non connu	Non chiffré
Taxe d'aménagement	M2 construits	Aucune indication	130M€ si taux de 1% comme pour la Région IDF

Les travaux du CFL se traduisent donc par une absence de résultats et des propositions bien en deçà des enjeux, du fait notamment d'une absence d'arbitrages gouvernementaux. **L'Etat étant pleinement conscient de cette situation, il a en parallèle du CFL laissé entrevoir d'autres solutions, comme un échange dotations contre CVAE. Mais aucune information concrète n'a été communiquée aux Régions en ce sens et le flou sur le devenir des ressources régionales reste entier.**

- **Versement Transport Interstitiel :**

Le versement transport (abrégé en VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics, quelle que soit la nature de leur activité ou leur forme juridique, qui emploient plus de neuf salariés dans une zone où est institué ce versement. Ce VT prend la forme d'une taxe ayant comme assiette la masse salariale. L'objet du VT est de faire contribuer les employeurs publics et privés à l'investissement et au fonctionnement des réseaux de transport urbain. Les employeurs tirent en effet un bénéfice direct comme indirect du développement et de l'utilisation des transports publics dans leur agglomération. En pratique, le taux de VT varie de 0,16% à 2% en province (0,93% en moyenne) et de 1,4% à 2,6% en Île-de-France. Pour un produit total de 6,45 milliards d'euros en 2011, la moitié est prélevée en Île-de-France où 47% des déplacements domicile-travail sont réalisés en transports publics.

Comme déjà indiqué, les Régions sont les seules Autorités organisatrices de transports (AOT) dépourvues de ressources spécifiques pour financer leur politique de transport et elles souhaitent donc bénéficier d'une extension du versement transport.

Si la proposition retenue au CFL va en ce sens, les modalités proposées sont totalement inacceptables. Pour rappel, les Régions souhaitent disposer d'un VT mixte : cela consiste à lever un VT sur toutes les communes avec un taux différent selon qu'elles se situent ou non dans un périmètre de transport urbain (PTU). En effet, les TER financés par les Régions desservent également les agglomérations et lever un VT régional sur ces territoires est donc en cohérence avec la réalité des usages de transport. Les Régions proposent ainsi un VT de 0,2% sur les zones PTU et de 0,3% hors PTU dont le rendement total est estimé entre 700 et 800M€.

Or la proposition retenue au CFL est un VT interstitiel (hors PTU) avec un taux proposé de 0,05%, ce qui pourrait représenter un produit de 38M€, soit un rendement près de 20 fois inférieur à celui attendu par les Régions, et totalement en décalage avec le besoin de financement des Régions estimé à 1Md€ par an sur les seuls TER (écart entre les dépenses encourues et les compensations perçues de la part de l'État).

- **Taxe ad hoc sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes :**

Il s'agit d'une proposition de l'État, qui souhaitant conserver le bénéfice de la Taxe d'Aménagement du Territoire, propose aux Régions une taxe prenant la forme d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) additionnelle. Cette taxe aura un rendement de 6M€ pour 1% et l'État a prévu un paramétrage à hauteur de 5%. Si cette proposition a l'intérêt de constituer une ressource pouvant être rapprochée de la compétence Transport, elle présente des lacunes certaines liées à la base imposée : cette base est probablement peu dynamique, et surtout elle est très inégalement répartie sur le territoire, certaines Régions n'étant pas couvertes par des autoroutes.

- **Taxe d'aménagement :**

La taxe d'aménagement (ou TA) est une taxe entrée en vigueur en mars 2012 au profit de la commune (ou EPCI), du département et de la Région d'Île-de-France. Cette taxe est due dans le cadre d'opérations de constructions immobilières et le produit tiré de cette taxe doit permettre de financer des opérations ou équipements rendus nécessaires par l'urbanisation. Seule la Région Ile-de-France bénéficie à ce jour de cette taxe avec un taux plafond de 1%.

Cette taxe est la plus performante en termes de rendement des trois propositions chiffrées mises sur la table. Pour autant, cette imposition basée sur les constructions est fortement dépendante de la conjoncture économique.

- **Taxe sur le numérique :**

**Concrètement, l'État n'a effectué aucune proposition détaillée, ce qui explique que si cette piste a été conservée, elle n'a pas encore été expertisée.** Il pourrait s'agir d'une taxe sur les flux ou d'une taxe sur les abonnements, mais ni la base, ni le taux, ni le rendement n'ont été discutés.

Les Régions regrettent cette absence d'avancée et surtout le fait que l'État n'ait pas réellement expertisé la proposition qu'elles avaient formulée à l'été 2012, à savoir une taxe sur les flux d'échange de données.

La demande en débit est exponentielle, du fait de la combinaison des nouvelles possibilités techniques et des nouveaux usages (vidéos notamment), à partir de nouveaux produits technologiques (tablettes, internet mobile, livre numérique, 3D...). L'idée des Régions était de mettre en place une taxation basée sur les grandes infrastructures nationales de transport de données (réseaux backbones ou dorsales très haut débit).

**Ni cette solution, ni d'autres n'ont été étudiées sur le fond, et le maintien de cette piste au CFL met plus en évidence la non-avancée des travaux que la possibilité d'obtenir une fiscalité nouvelle et innovante.**

## SYNTHESE CHIFFREE DES FINANCES REGIONALES

### 1. Les ressources des Régions (2011, France entière)

	En Milliards d'euros
Impôts et taxes	12,2 Md€
CVAE	3,7 Md€
IFER	0,6 Md€
TICPE	4,2 Md€
<i>Dont part compensée</i>	3,2 Md€
<i>Dont part modulée</i>	0,6 Md€
<i>Dont part Grenelle</i>	0,4 Md€
Taxe sur les véhicules	2,1 Md€
Contribution au développement de l'apprentissage	0,7 Md€
Taxes spécifiques à l'Île de France	0,2 Md€
Taxes spécifiques à la Corse	0,1 Md€
Taxes spécifiques à l'Outre-Mer	0,5 Md€
Autres taxes et impositions	0,0 Md€
Dotations de l'Etat	10,4 Md€
DGF	5,4 Md€
DGD Apprentissage	1,7 Md€
DGD	0,7 Md€
Compensations fiscales	0,2 Md€
DCRTP	0,6 Md€
FNDMA Péréquation	0,2 Md€
FNDMA COM	0,3 Md€
FCTVA	0,5 Md€
DRES	0,7 Md€
Autres recettes	2,5 Md€
Autres recettes	2,5 Md€
<b>Total ressources réelles hors emprunt</b>	<b>25,1 Md€</b>

### 2. Les dépenses des Régions (2011<sup>2</sup>, France entière)

	<i>Fonctionnement</i>	<i>Investissement</i>	
Services généraux	1,76 Md€	0,35 Md€	2,11 Md€
Formation professionnelle et apprentissage	4,96 Md€	0,2 Md€	5,15 Md€
Enseignement	3,43 Md€	2,67 Md€	6,10 Md€
Culture, Sport et loisirs	0,67 Md€	0,45 Md€	1,12 Md€
Santé et action sociale	0,05 Md€	0,10 Md€	0,15 Md€
Aménagement des territoires	0,25 Md€	1,22 Md€	1,48 Md€
Environnement	0,22 Md€	0,38 Md€	0,60 Md€
Transports	3,80 Md€	2,05 Md€	5,86 Md€
Action économique	0,98 Md€	1,13 Md€	2,11 Md€
<b>Total des dépenses ventilées</b>	<b>16,12 Md€</b>	<b>8,56 Md€</b>	<b>24,68 Md€</b>

<sup>2</sup> les Comptes administratifs 2012 sont en cours d'approbation