

FINANCES RÉGIONALES

■ **Dans le cadre d'un partenariat avec l'agence de notation Public Evaluation System, 2nd volet d'une étude menée sur les finances régionales**

Transferts de compétences et transferts de l'État, l'autonomie financière des Régions en question

La loi du 13 août 2004 est communément appelée acte II de la décentralisation. Si un certain nombre de discours lénifiant présentent cet acte II comme l'achèvement de l'entreprise de décentralisation engagée par les lois Defferre de 1982, plus nombreux encore sont les rapports soulignant que la montagne a, finalement, accouché d'une souris: ainsi, la notion de chef de file s'est échouée sur l'écueil du principe de libre administration des collectivités.

Les débats autour de la notion d'autonomie financière sont particulièrement nourris: reconnue constitutionnellement, sa définition par le législateur a été taxée de tautologie par le Conseil constitutionnel. Ainsi, l'article 72-2 de la Constitution* stipule que les collectivités disposent librement de leurs ressources, lesquelles doivent être composées d'une part "déterminante" de ressources propres, c'est-à-dire de recettes fiscales ou d'autres. Ce même article pose en principe que tout transfert de compétences doit être accompagné d'un transfert de ressources. Enfin, le principe d'autonomie est compatible avec l'objectif de péréquation entre collectivités afin de satisfaire au principe également constitutionnel d'égalité.

L'inscription du principe d'autonomie financière des collectivités dans la Constitution a-t-elle bénéficié aux Régions, échelon le plus bouleversé par la vague de transferts inscrite dans la loi de 2004?

La part minimale des ressources propres a été fixée de la manière suivante: "Pour chaque catégorie, la part des ressources propres (...) ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003." (LO 1114-3 du CGCT).

La première phrase de cet article du projet de loi organique: "la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées" a été censurée par le Conseil constitutionnel pour "sa portée normative incertaine et son caractère tautologique". Le rapprochement avec l'article 9 de la Charte européenne était fort louable mais les objectifs d'une Charte et d'une Loi organique divergent. L'Observatoire des finances locales publie chaque année, avec deux exercices de décalage, le ratio d'autonomie financière ainsi défini:

ressources propres	ressources totales
(produit des impositions, redevances, ...)	(ressources propres, dotations, hors emprunt)

Son évolution depuis 2003 (ci-dessous).

La définition du ratio d'autonomie pose un garde-fou bien faible et les corrections pouvant être apportées aux modes de financement des collectivités interviendraient tardivement: ce n'est qu'à la troisième année après l'exercice concerné que le législateur peut prendre, dans la loi de finances pour n+4, les mesures correctrices. L'évolution actuelle du ratio n'a pas conduit à la mise en oeuvre d'une telle procédure, l'État ayant remanié ses dotations et certaines parts de fiscalité pour accompagner les transferts.

"L'idée du transfert de fiscalité en compensation du transfert de charges, est d'allouer aux collectivités locales une recette dynamique en contrepartie d'une charge dynamique tout en respectant leur autonomie financière et donc un poids de leurs ressources propres importantes."

Rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales

La définition de l'autonomie financière dans la loi organique du 29 juillet 2004

L'article 72-2 de la Constitution renvoyait la définition des ressources propres et leur part dans l'ensemble des ressources à la rédaction d'une loi organique. La difficulté résidait en effet dans la délimitation du périmètre des ressources propres et le niveau induit par l'expression "part déterminante" des ressources propres dans l'ensemble des ressources.

La solution retenue par le législateur, vertement interpellé par le Conseil constitutionnel, a été l'inclusion du produit des impositions de "toutes natures, dont la loi autorise (les collectivités) à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services

rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs." (art.3 de la loi, nouvel article LO 1114-2 du CGCT).

Ratio constaté pour	Communes et EPCI	Départements	Régions
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
2004	61,3 %	63,4 %	40,8 %
2005	61,2 %	66,4 %	44,1 %
2006	61,8 %	65,5 %	48,1 %

* La formulation de cet article n'est pas sans rappeler celle de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Parlement européen en 1985 (sa ratification par la France est intervenue en 2007).

FINANCES RÉGIONALES

Les compétences transférées

L'article 59 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 définit les champs d'intervention des Conseils régionaux : "l'institution régionale a compétence pour promouvoir le développement économique et social, sanitaire, culturel et scientifique de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégralité, de l'autonomie et des attributions des Départements et des Communes".

Depuis les lois de 1983 pour la formation professionnelle et 1986 pour les lycées, les transferts successifs de compétences aux Régions les ont confortés dans leur rôle de principal acteur de la formation professionnalisante des jeunes et adultes. La loi de 2004 leur confie :

- ▶ les formations sanitaires et sociales (programmation des actions, agrément et financement des établissements),
- ▶ les aides afférentes aux étudiants (formation des travailleurs sociaux, sages-femmes, professions paramédicales),
- ▶ la validation de acquis de l'expérience (VAE),
- ▶ la formation des adultes (AFPA).

Ces transferts se justifient par le rôle confié à la Région de chef de file du développement économique du territoire : la loi du 13 août 2004 leur permettait, à titre expérimental et pour une durée de 5 ans, d'élaborer un schéma régional de développement économique. Connaître les filières porteuses sur son territoire et les soutenir à travers la formation de la population: ces interactions étaient également au coeur des projets de pôles de compétitivité formés dans les régions et labellisés par l'État.

L'inclusion du secteur paramédical dans les compétences régionales via l'organisation de la formation dans la loi du 13 août 2004 et le projet de loi porté par le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports visant à régionaliser l'organisation des soins ouvrent des perspectives de compétences supplémentaires en matière de santé pour les Régions. Elles peuvent d'ores et déjà, à titre expérimental, participer au financement d'équipements sanitaires.

Entre 1986 et 2004, d'autres lois ont doté les Régions de compétences et ressources supplémentaires dans le domaine de la formation :

- ▶ la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 a élargi la compétence formation professionnelle de la Région à la formation qualifiante et pré qualifiante des jeunes de -26 ans ;
- ▶ depuis le 1^{er} janvier 2003, en application de la loi Démocratie et Proximité du 27 février 2002, les Régions sont compétentes pour la prise en charge du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire dite "prime d'apprentissage" versée à l'employeur ;
- ▶ la loi de finances pour 2005 a substitué une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'État en conférant aux Régions une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage - contribution au développement de l'apprentissage (en lieu et place de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle).

Ces deux dernières mesures indiquent la voie tracée par le législateur pour concilier décentralisation, libre administration et autonomie financière.

En matière de transports également les Régions ont vu leur portefeuille de compétences s'étoffer : mais plutôt que de parler de révolution à partir de 2004, il faudrait dans ce domaine aussi parler d'un continuum de la décentralisation. Après la généralisation de la compétence "TER", c'est-à-dire des transports ferroviaires régionaux, à l'ensemble des Régions à compter de 2002, la loi de 2004 offre la possibilité aux collectivités ou associations de collectivités qui le souhaitent d'être propriétaires et gestionnaires de quelques 150 aérodromes civils et 18 ports non autonomes.

La reprise des ports s'est caractérisée par la prédominance des Régions : 10 ports sont désormais gérés par des Régions, seules ou associées à d'autres collectivités (Calais et Boulogne-sur-Mer en Nord-Pas-de-Calais ; Dieppe et Caen-Ouistreham en Basse-Normandie ; Saint-Malo, Brest et Lorient en Bretagne ; Bayonne en Aquitaine ; Port-la-Nouvelle et Sète en Languedoc-Roussillon

Les ressources transférées

Le principe de compensation des transferts a été érigé en principe à valeur constitutionnelle avec l'article 72-2. La compensation peut être appréciée sous quatre aspects :

- ▶ une compensation intégrale : toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte ;
- ▶ une compensation concomitante : dès la loi

de finances de l'année du transfert de compétences sont inscrits des crédits à titre provisionnel, lorsque le montant de la compensation est arrêté, il est procédé aux régularisations ;

▶ une compensation contrôlée : le montant est constaté par arrêté interministériel après avis de la commission consultative d'évaluation des charges ;

▶ une compensation conforme à l'objectif d'autonomie financière.

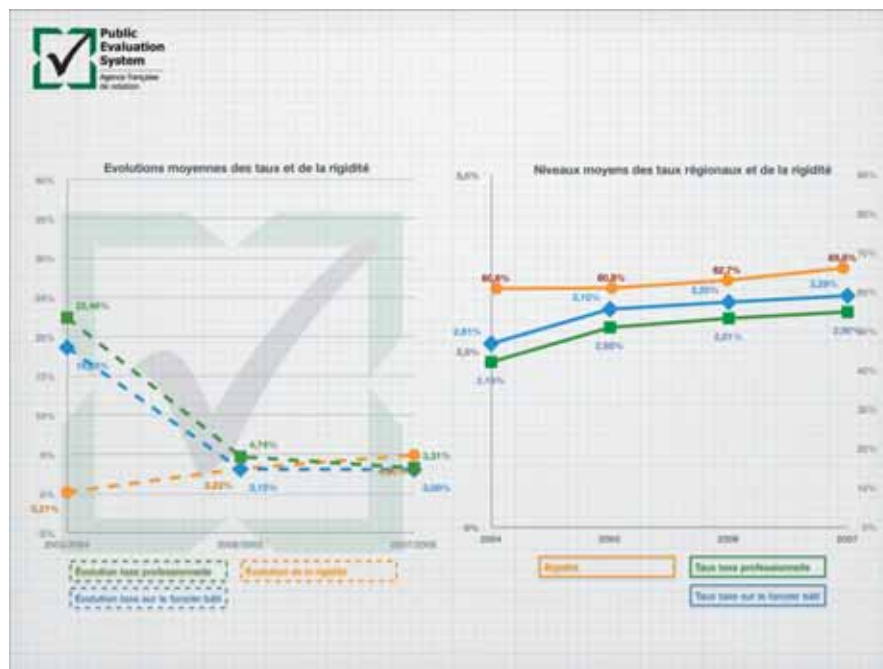
Outre les travaux de la commission consultative d'évaluation, le rapport des députés Marc Lafineur et Augustin Bonrepaux en 2006 identifiait les points de tension et d'incompréhension entre l'État et les collectivités sur les modalités de calcul du coût des compétences transférées : "l'appréciation du problème différait selon le point de vue - on pourrait dire le point focal - retenu".

▶ " Au plan national, le financement des compétences transférées se traduit par une situation globalement proche de l'équilibre à court-terme. " ;

▶ " En revanche, si l'observateur, changeant d'échelle, porte le regard sur le niveau local, il lui faut constater, d'une collectivité à l'autre, de nombreuses disparités ".

La question de la compensation des transferts doit donc être posée individuellement, Région par Région. Mais comment l'État peut-il corriger les déséquilibres entre territoires quand leurs ressources propres sont assises sur la fiscalité locale, dont l'assiette reflète les disparités et handicaps de chacune?

Les Régions perçoivent les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que la taxe professionnelle. La part régionale prélevée sur chacune de ces taxes est bien inférieure aux



FINANCES RÉGIONALES

parts départementales et communales/ inter-communales.

Pour accompagner la dernière vague de transferts, lesquels ne deviennent effectifs que progressivement**, les Régions ont d'abord mobilisé le levier fiscal: la hausse des taux d'imposition locaux - la fiscalité directe - a été en moyenne de 20% dès 2005, puis +4% en 2006 et 2007. Cette perception anticipée de recettes sur les dépenses a permis aux Régions de retarder l'effet ankylosant des transferts sur leurs budgets de fonctionnement: la rigidité, comprise comme la part des dépenses incompressibles au premier janvier dans les recettes de fonctionnement, a augmenté brusquement à partir de l'exercice 2006.

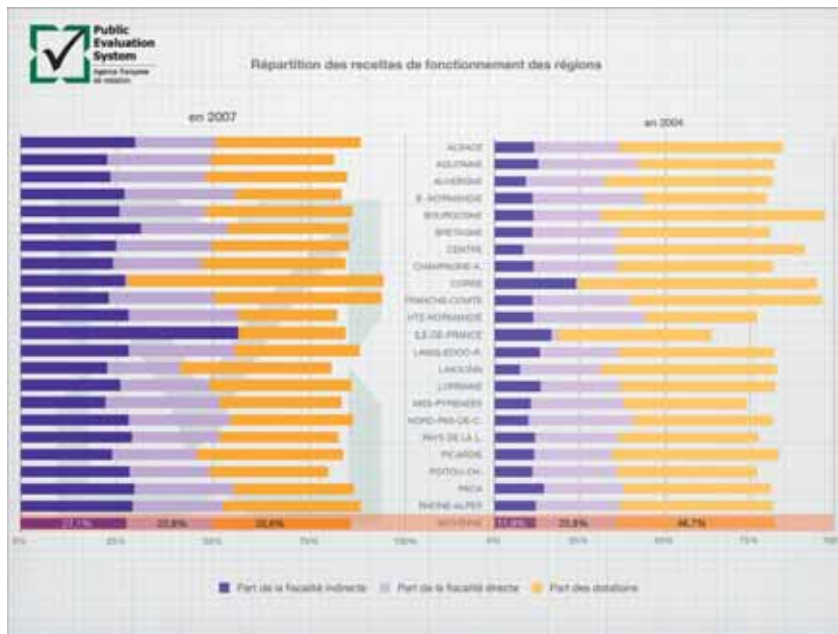
L'État a, quant à lui, d'abord réorganisé les dotations qu'il versait aux Régions: à partir de 2004 a été instituée une dotation globale de fonctionnement des Régions. Elle reprend l'essentiel de la dotation générale de décentralisation précédemment versée et d'autres concours spécifiques. Il s'agissait ainsi de moins orienter les dotations versées vers certains champs de compétences. En ce sens, le principe de libre administration était réaffirmé.

Quant à la péréquation, elle fait l'objet d'une part spécifique au sein de la DGF (constituée à partir de l'ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux, créé en 1992, alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions - Île-de-France, Alsace et Rhône-Alpes) : en 2008, 152 millions d'euros étaient répartis entre 13 Régions au potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne. Cette part péréquation pèse pourtant peu vis-à-vis de la part forfaitaire (s'élevant 5 159 millions d'euros).

Couplée au transfert d'une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP - transfert effectif à compter de 2005 et 2006 pour le vote par Région du taux), de la taxe sur les certificats d'immatriculation (cartes grises, à partir de 2005) et de la contribution au développement de l'apprentissage (taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage ou CDA, à partir de 2004), la réforme des concours de l'État a permis une augmentation significative des recettes des Régions et surtout la modification de leur composition, laquelle s'est traduite par l'amélioration significative du ratio d'autonomie financière.

Si la plupart des Régions avaient décidé d'appliquer en 2007 (17 Régions) et en 2008 (19 Régions) l'augmentation maximale prévue par le législateur du taux sur la part régionalisée de la TIPP, certaines ont par ailleurs opté pour la suppression du produit perçu auprès des candidats au permis de conduire (droit de timbre institué en 1972, au moment de la création des établissements publics régionaux).

En 2007, ce sont désormais 10 Régions sur 22 Régions de métropole qui voient leurs recettes de fonctionnement majoritairement alimentées par des ressources fiscales. La nature du produit de



ces impositions est toutefois réputée plus volatile, moins prévisible que les taxes locales. Dans un contexte de fortes variations du cours du pétrole (TIPP), de ralentissement économique et hausse du chômage (CDA), d'incitations à l'achat de plus petites voitures (cartes grises), les Régions ne sont pas sûres du dynamisme des recettes transférées, contrairement à l'annonce de l'Observatoire des finances locales mise en exergue. En outre, le législateur encadre, par une fourchette de variation, le taux de la TIPP chaque année : les difficultés à prévoir le produit annuel de cette taxe ont requis des régularisations souvent tardives dans l'exercice fragilisant la trésorerie des Régions.

En l'état actuel de l'organisation territoriale, les Régions supporteront avec difficultés mais en différé (temps d'actualisation des bases, années de référence pour l'établissement de certaines taxes et de leur plafonnement) les conséquences fiscales de la récession qui s'annonce.

Les Régions doivent en outre composer avec les décisions prises chaque année par le Parlement qui fixe, dans la loi de finances, les montants des concours de l'État et des compensations versées. La proposition déposée à l'Assemblée nationale prévoit pour l'heure un gel de certaines dotations et l'évolution de la DGF selon un " pacte de stabilité ", et non plus de " solidarité et de croissance ".

En phase de ralentissement économique, l'État a pour gageure, en soutenant le secteur bancaire, de garantir aux collectivités l'effectivité du dernier alinéa de l'article 9 de la Charte européenne: " Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux ".

L'endettement des Régions***

Dans le contexte actuel d'inquiétude à propos de l'endettement des collectivités, la situation des régions n'est pas malsaine: l'encours représente en moyenne 61% de leurs recettes de fonctionnement, ratio bien inférieur à d'autres catégories de collectivités (75% pour les grandes villes par exemple). Par leur taille et, partant le montant des investissements, les régions sont également d'importants interlocuteurs pour les banquiers, ce qui leur facilite d'autant l'accès au crédit.

L'appréciation de l'endettement des Régions est doublement sensible aux conséquences des transferts de compétences :

- ▶ ces transferts, et l'augmentation des moyens mis en oeuvre pour accroître l'offre de service par les Régions se sont traduits par un accroissement des budgets de fonctionnement.

- ▶ Contre toute attente et malgré la forte progression des charges de fonctionnement, l'épargne moyenne par habitant en région a augmenté entre 2006 et 2007, y compris en prenant en compte le remboursement d'une dette en augmentation.

- ▶ L'encours de dette augmente mais moins rapidement que les recettes de fonctionnement: la charge de l'emprunt en est amoindrie. Avec une épargne en hausse, il est probable qu'un certain nombre de régions aient préféré étaler leur remboursement de dette plutôt que de se priver d'un accroissement de leur autofinancement.

** Par exemple, les techniciens et ouvriers de services (TOS) travaillant dans les lycées, fonctionnaires de l'État, ont jusqu'à 2009 pour demander leur rattachement à la fonction publique territoriale, chaque Région étant un employeur particulier.

*** Métropole, Corse et île de France incluses