

Juillet 2019



# AVIS SUR LES RELATIONS ET CONTRACTUALISATIONS FINANCIERES ETAT-REGION



**CESER**  
Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des avis (saisines) et contributions (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

## Rapporteur

M. Bernard LAURENT

Groupe de travail « A »

« Relations et  
contractualisations financières  
Etat-Région »



## Président de Groupe de travail

M. Bruno LAMOTTE

Groupe de travail A

« Relations et  
contractualisations financières  
Etat-Région »





## Sommaire

Préambule	1
Une saisine du Président de la Région	2
La méthode de travail	2
1. Quelle maîtrise de la dépense publique ?	3
1.1. Situation financière des collectivités publiques et maîtrise de leurs dépenses	3
1.2. La dépense publique locale en France et les transferts de compétences	5
1.3. L'Etat premier contributeur aux budgets locaux : du laisser-faire au contrôle	8
1.4. La loi du 22/01/2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 et les « contrats » de maîtrise des dépenses locales de fonctionnement	10
2. Pour une contractualisation financière équilibrée entre Etat et Région	14
2.1. Trois principes d'action pour des contrats de confiance et d'efficacité	15
2.2. Trois préconisations à caractère national	18
Conclusion	23
Bibliographie	24
Déclarations des groupes	25
Annexes	31
Contributeurs	43
Remerciements	44
Contacts	45



## Préambule

Forte de ses 190 conseillers issus de la Société civile, notre assemblée consultative a pour vocation première de permettre aux habitants de la Région de vivre mieux.

Le CESER répond ici à une saisine du Conseil régional sur les relations financières Etat-Région, pour lequel il a constitué un groupe de travail spécifique dans l'objectif d'un rendu à la fois expert et ancré dans les réalités régionales.

Le présent avis propose une mise en perspective de la problématique de la contractualisation et de l'usage des deniers publics en évoquant le positionnement d'autres collectivités locales.

Conscient que la dépense locale et la dépense nationale forment un tout, du point de vue du contribuable tout au moins, comment optimiser l'action financière des différents acteurs pour la meilleure efficacité de l'argent public ?

Cet exercice a permis d'analyser les différents ressorts, liens de dépendance et points de rupture, en posant le débat de la dépense publique.

Nous sommes honorés, une fois encore, d'être consultés sur le rôle et les perspectives budgétaires de notre Région, au service de ses habitants.



Antoine QUADRINI,  
Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

## Une saisine du Président de la Région

Par courrier en date du 23 juillet 2018, le Président du Conseil régional sollicitait le CESER (cf courrier en annexe 1) sur les relations financières entre l'Etat et la Région tant au regard des recettes que des dépenses régionales.

Le Bureau du CESER a confié l'élaboration de la réponse, avec un délai permettant une instruction approfondie, à un groupe de travail ad hoc. Ce dernier résume comme suit les attentes de l'Exécutif :

- En matière de recettes régionales, une analyse
  - des dotations de l'Etat, devenues marginales depuis le remplacement en 2018 de la DGF des Régions par une fraction de TVA,
  - de la question de la compensation des transferts de compétences et de dépenses par l'Etat, avec un focus sur l'équilibre des territoires.
- En matière de dépenses, une appréciation du remplacement depuis 2018 d'une réduction unilatérale de dotations d'Etat par une contractualisation sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités. Le Groupe de travail a souhaité situer cet enjeu aux côtés :
  - de la contractualisation des dépenses d'investissement
  - des préoccupations des départements et des communes.

## La méthode de travail

Ont été auditionnés tour à tour les services de la Région (Direction des finances et du budget) et ceux de l'Etat (SGAR et DRFIP). S'agissant d'une thématique cadrée au niveau national, le groupe de travail a également bénéficié des interventions de :

- La Cour des comptes, à travers les rapporteurs du rapport 2018 sur les finances publiques : Madame Perrine TOURNADE et Monsieur Frédéric PICHON
- Le Cabinet conseil Partenaires Finances Locales : Monsieur Christophe MICHELET
- Madame Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE, maître de conférences en droit public à l'Université de Limoges et responsable de la commission « Organisation territoriales » du GRALE-CNRS Université Paris I Panthéon -Sorbonne
- Monsieur Alain LAMBERT, ancien ministre du Budget, sénateur de l'Orne

Enfin, un éclairage complémentaire a été apporté au groupe par la direction générale des services du Département de Savoie ; la Commission des Finances du CESER ayant pour sa part auditionné les représentants du Rhône, de l'Ain et du Cantal.

## 1. Quelle maîtrise de la dépense publique ?

### 1.1. Situation financière des collectivités publiques et maîtrise de leurs dépenses

#### Une dépense publique française élevée

Mesurer la dépense publique est un exercice qui doit dépasser la seule analyse des masses budgétaires. Le niveau de la dépense publique n'est pas un problème en soi. Il correspond à un choix collectif. Pour autant, il importe de la corrélérer à la croissance économique, selon un indicateur proposé par la Cour des Comptes. De plus, il faut veiller à la qualité de l'offre de biens publics.

Une expression de la dépense en points de PIB permet la corrélation avec la croissance économique, avec les limites inhérentes à la non prise en compte des variations conjoncturelles.

Dans son rapport de juin 2018 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes observe que la dépense publique française représentait **56.4 points de PIB en 2017**, à un niveau globalement stable depuis 10 ans. Il est particulièrement élevé au sein des pays de l'OCDE. Toutefois, toute comparaison demeure difficile compte tenu de la nature différente des dépenses d'un pays à l'autre (ex dépenses militaires, éducation, santé...).

**Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques**

En % du PIB	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,6	56,4
dont crédits d'impôt <sup>1</sup>	0,9	0,8	0,8	0,8	1,2	1,5	1,4	1,4
Recettes publiques <sup>2</sup>	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,2	53,8
Prélèvements obligatoires	41,5	42,7	43,9	44,9	44,8	44,5	44,6	45,3

Source : Insee

Au sein de cette dépense publique, les administrations publiques locales pèsent seulement 18 %, contre 38 % pour les dépenses de l'Etat et 44 % pour celles des administrations de sécurité sociale.

Dans la quasi-totalité des pays européens, c'est l'accroissement des prestations sociales, par effet de la récession de 2008-2009 et du vieillissement de la population,

qui tire à la hausse la dépense. Pour autant, cela a permis, notamment en France, de limiter les effets sociaux de la crise.

De 2007 à 2017, en France, la dépense publique consolidée (avec neutralisation des transferts entre administrations) s'est accrue de 250 milliards € hors crédits d'impôt soit près de 3 points de PIB.

Dépense publique/PIB	Poids relatif en 2017	Hausse 2007-2017 en points de PIB
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	47 %	+ 2.4
Administrations publiques centrales hors crédits d'impôts (APUC dont Etat)	33 %	+ 0.2
Administrations publiques locales (APUL)	20 %	+ 0.25
	100 %	+ 2.85

La Cour des Comptes souligne (p 62) que « la croissance moyenne du PIB ayant diminué au cours des dix dernières années par rapport aux dix années précédentes, il aurait fallu réduire d'autant la croissance des dépenses pour maintenir constant le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB, ce qui n'a pas été le cas ».

**Tableau n° 8 : variation des dépenses publiques hors crédits d'impôt (moyenne annuelle sur chaque période considérée)**

	2011 / 2007	2013 / 2011	2017 / 2013	Total cumulé
En Md€ courants	32,8	27,0	16,2	250
En Md€ constants (IPCHT)	15,4	11,0	10,2	125
En points de PIB	0,9	0,5	-0,4	3,0
En points de PIB potentiel	0,4	0,3	-0,2	1,3

*Note de lecture : sur la période 2011-2013, les dépenses publiques ont en moyenne augmenté de 27,0 Md€ par an et de 11,0 Md€ par an en € constants. Les dépenses publiques rapportées au PIB ont augmenté de 0,5 point par an et les dépenses publiques rapportées au PIB potentiel ont augmenté de 0,3 point par an.*

*Source : Cour des comptes à partir de données Insee*

La Cour observe que « faute d'avoir su maîtriser l'augmentation des dépenses publiques sur la décennie, les pouvoirs publics ont eu recours à une augmentation des prélèvements obligatoires afin de parvenir à la réduction des déficits publics depuis 2009. »

On constate au cours des dix dernières années une forte hausse des dépenses des Administrations de sécurité sociale (ASSO), marquée par l'augmentation des dépenses de retraite (+1,5 point de PIB) même si les comptes de la sécurité sociale sont à l'équilibre.

Les dépenses des administrations publiques centrales hors crédits d'impôt et une fois neutralisés les transferts de charges aux deux autres catégories d'administrations (sécurité sociale et locales), paraissent relativement stables. Mais la Cour des Comptes estime que cette stabilité n'est qu'apparente, étant liée pour partie « à la mise sous tension financière des administrations publiques locales » par réduction des dotations aux collectivités locales. Pour la Cour, l'Etat et ses opérateurs augmenteraient en fait leurs dépenses de 0.7 point de PIB.

La Cour des Comptes relève combien l'effet de ciseau entre hausse des dépenses et stagnation du PIB renforce le déficit public de la France et place celle-ci parmi les cinq pays de la zone euro ayant des efforts à faire pour redresser leurs finances publiques. L'endettement de l'ordre de 100 % du PIB est également préoccupant.

**Il est délicat d'apprécier un accroissement de la dépense publique sans passer par une évaluation de l'efficience** du service rendu au regard de l'effort financier du contribuable : le CESER l'a souvent appelé de ses vœux pour l'ensemble des collectivités publiques. Dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, les règles budgétaires ont été transformées pour passer d'une logique de moyens par administration à une logique de résultat. Cela aurait dû conduire à une logique d'évaluation des politiques publiques et à une programmation pluriannuelle.

**Il demeure toutefois impératif de réduire le déficit et donc de rester dans une trajectoire soutenable de dépenses pour préserver les intérêts des générations futures et la confiance envers la France.**

## 1.2. La dépense publique locale en France et les transferts de compétences

De 2007 à 2017, selon la méthode retenue par la Cour des Comptes, la dépense des administrations publiques locales s'est accrue légèrement, de +0.25 point de PIB dont :

+ 0.1 point de PIB lié aux transferts de compétences

+ 0.15 point de PIB hors transferts de compétences.

Il est à noter que la dépense par transferts de compétences a connu des augmentations fort anciennes, depuis les premières lois de décentralisation de 1982-83.

Pour ce qui regarde les dépenses hors transfert de compétence, on relève :

- Une hausse des prestations sociales (ex RSA versé par les départements)
- Une réduction de l'investissement depuis dix ans, qui ajuste une progression globale des dépenses de fonctionnement, progression elle-même cependant en « freinage » depuis 2015.

Les collectivités locales doivent poursuivre leur effort de maîtrise de la dépense, à généraliser dans toutes les administrations. Le redressement des comptes publics est l'affaire de tous.

Pour autant, il résulte des échanges du groupe de travail avec les représentants de la Cour des Comptes l'importance :

- De disposer d'une visibilité et lisibilité des recettes locales
- De tenir compte des injonctions de l'Etat parfois contradictoires (cf. inflation normative)
- De considérer les fonds structurels européens hors des calculs dans la mesure où ils transitent dans les comptes régionaux

On relève en outre un certain nombre de facteurs favorables pour les finances publiques locales :

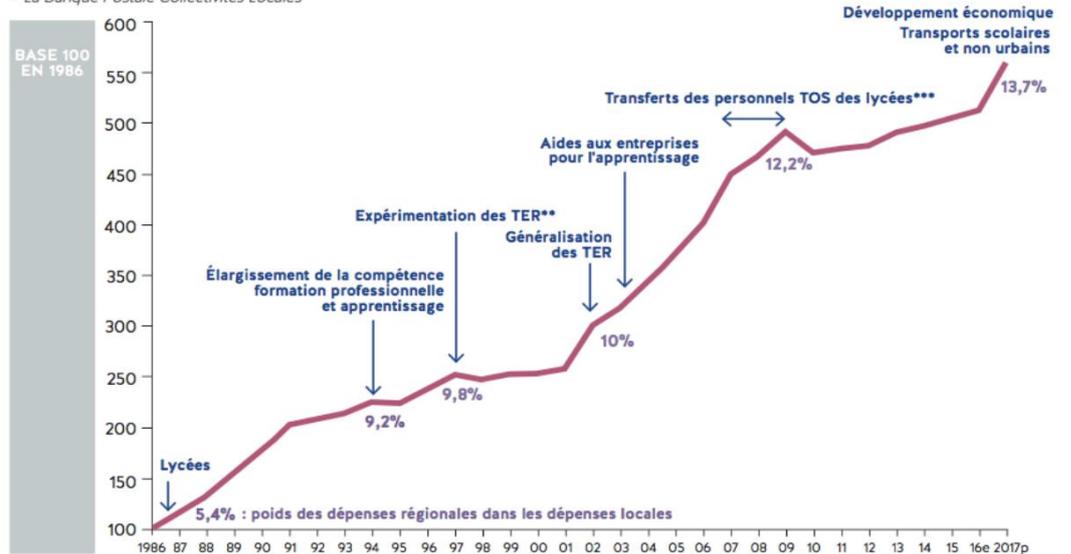
- Le poids de l'investissement local dans la commande publique (75 %)
- Le faible endettement relatif du secteur public local, la dette ne pouvant équilibrer que l'investissement, contrairement à la dette de l'Etat, non comparable, qui couvre souvent des charges de fonctionnement et explique la majeure partie de la dette des administrations publiques.

Au sein de la dépense locale, il est à noter le poids croissant des dépenses régionales depuis la décentralisation des lycées en 1986

## L'AUGMENTATION DES CHARGES FINANCIÈRES DES RÉGIONS

### DES BUDGETS RÉGIONAUX\* MULTIPLIÉS PAR 5,6 DEPUIS LES PREMIÈRES LOIS DE DÉCENTRALISATION

© La Banque Postale Collectivités Locales



\* Dépenses hors remboursements de la dette, déflatées du prix du PIB. \*\* Trains express régionaux. \*\*\* Personnels techniques, ouvriers et de service.

SOURCE : BANQUE POSTALE, « Les finances locales », Note de conjoncture, septembre 2017, p. 10

### La question de la compensation des transferts de compétences : un effet ciseau dévastateur

Ainsi que l'a expliqué au groupe de travail Mme Marie Christine ASSOUIRE, du GRALE CNRS Paris IV Sorbonne, la Constitution (article 72-2) prévoit la compensation des transferts de compétence en « coût historique » selon l'enveloppe que versait l'Etat avant transfert. Mais ceci ne correspond pas aux charges imposées aux collectivités locales ; celles-ci devant intégrer notamment des règles d'hygiène, sécurités imposées par l'Etat. La compensation n'est en outre pas évolutive. Une partie des collectivités locales est prise dans un effet de ciseau entre les décisions de l'Etat qui augmentent les dépenses et les recettes qui restent stables, à endettement constant.

Le Code général des collectivités territoriales prévoit par ailleurs que seuls les transferts de compétences obligatoires doivent être compensés. Les créations et extensions de compétences, même obligatoires ne font l'objet que d'un accompagnement financier partiel déterminé par le Parlement. De plus, si les règles d'exercice de la compétence sont modifiées, les coûts supplémentaires ne donnent pas droit à compensation supplémentaire.

**Les règles juridiques ne sont donc pas assez protectrices pour les collectivités locales,** en matière de transferts de compétences, au vu des applications jurisprudentielles.

**En matière de développement économique,** la question demeure particulièrement difficile pour les Régions. La loi NOTRe leur en a attribué en effet une responsabilité mal

définie, au-delà de la stricte compétence sur l'attribution des aides directes aux entreprises. Le développement économique n'est de fait pas une réelle compétence régionale avec transfert obligatoire de recette compensatoire. En 2017, l'Etat a accordé une dotation transitoire. Puis il a considéré que ce serait la dynamique de la fraction de TVA remplaçant la DGF des Régions qui devrait suffire à compenser de façon empirique la charge nouvelle des Régions en matière de développement économique, sans aucune modulation possible par les élus régionaux.

### 1.3. L'Etat premier contributeur aux budgets locaux : du laisser-faire au contrôle

A partir de 1983, plusieurs lois de décentralisation permettent aux collectivités locales, notamment aux Régions, leur montée en puissance budgétaire à la faveur :

- De la dynamique des bases fiscales des quatre taxes directes
- Du volume croissant des enveloppes accordées par l'Etat au titre des dotations et compensations.

L'Etat devient le contribuable local dominant, ceci d'autant plus que se multiplient les dégrèvements auprès des contribuables locaux.

En 2018, selon la Direction Générale des Collectivités Locales, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales représentent 105 milliards d'euros dont 38 milliards d'euros de fiscalité transférée, 49 milliards d'euros de concours financiers aux collectivités locales, et 18 milliards d'euros de subventions spécifiques.

Cette enveloppe a connu une progression rapide jusqu'en 2010 par effet des transferts de compétences.

De 1996 à 2010, les lois de finances avaient mis en place des dispositifs d'indexation des dotations regroupées dans une enveloppe « normée », ceci dans un souci d'approche plus globale (indexation sur l'inflation et selon des parts fluctuantes de progression du PIB).

**Le 23 juillet 2008, une réforme constitutionnelle créait un article 34 dans la Constitution, passé inaperçu mais majeur : une loi de programmation des finances publiques (LPFP) aurait désormais pour objectif l'équilibre des comptes des administrations publiques.**

Dès lors, à partir de 2010, soucieux de maîtriser la dépense de l'Etat, les Gouvernements ont encadré leurs concours selon plusieurs méthodes successives, qui vont entraîner un tassement de l'apport de l'Etat :

- De 2011 à 2013,

Les dotations de l'enveloppe normée sont stabilisées en valeur hors compensation de la réforme de taxe professionnelle.

- De 2014 à 2017,

La France applique le traité européen du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou pacte budgétaire européen, dont l'enjeu principal vise à préserver le déficit structurel (niveau de déficit hors effet de la conjoncture) en deçà de 0,5 % du PIB pour certains pays tels que la France où la dette dépasse 60% du PIB. La LPFP devient alors impérative pour encadrer la trajectoire des finances publiques.

**L'Etat procède à une réduction unilatérale, uniforme et assez brutale de ses concours financiers de DGF. Ce sont 11 milliards d'euros de DGF qui sont économisés par l'Etat en 4 exercices au nom de la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques »**

Par effet de la réduction des dotations de l'Etat, l'enveloppe « normée » des concours de l'Etat passe de 58,2 milliards d'euros en 2013 à 47,1 milliards d'euros en 2017, selon la Cour des Comptes.

La baisse des dotations de 2014 à 2017 n'a pas été globalement compensée par le produit de la fiscalité transférée, et les transferts totaux de l'Etat aux collectivités sont ainsi réduits par rapport à ceux de 2013.

En conséquence, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales ont connu une progression ralentie (+1,4 % l'an de 2013 à 2017 contre + 3 % l'an de 2010 à 2013).

Surtout, les dépenses d'investissement ont été réduites (-11 % de 2013 à 2017) jouant ainsi le rôle de variable d'ajustement.

Dans le bloc communal on observe un palier en 2016 et une reprise en 2017. Les départements réduisent souvent fortement leurs investissements, alors que ces derniers devraient constituer leur raison d'être au lieu des seules missions de gestion.

Les dépenses régionales d'investissement ont été l'exception : elles se sont au contraire accrues. L'épargne brute des régions s'est par ailleurs améliorée au cours de cette période, ainsi que la capacité de désendettement parvenue en moyenne à 4,9 ans en 2017. C'est la Bretagne qui a connu en 2017 les plus fortes hausses des dépenses d'investissement et d'épargne nette ; la Région Auvergne Rhône Alpes se plaçant en tête pour l'épargne brute.

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2017 avait par ailleurs affiché un objectif d'évolution annuelle de la dépense locale à périmètre constant, mais seulement **indicatif**.

Les dotations, un sujet désormais du passé pour les Régions.

Pour les Régions, le sujet des dotations n'est plus guère d'actualité depuis le remplacement en 2018 de la DGF des Régions par une fraction de la TVA.

Pour Auvergne-Rhône-Alpes, les dotations pèsent 5 % des recettes : 203 M€ sur 3 831 M€ dans le budget primitif 2019

Il s'agit de 4 dotations :

- Dotation globale de décentralisation des lycéens 66 M€
- Dotation compensatrice de la réforme de la taxe professionnelle 32 M€
- Dotation régionale d'équipement scolaire pour les lycéens 57 M€
- Dotation transfert de compensation d'exonérations 7 M€

La structure des recettes régionales de la Région Auvergne-Rhône-Alpes montre le poids des recettes transférées sans pouvoir régional de décision mais assises sur l'activité économique. Ce sont surtout la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (1,1 milliard d'€), la fraction de TVA (595 M€) et la ressource apprentissage (205 M€).

### Origine des recettes dans le budget 2019 Auvergne-Rhône-Alpes



5

## 1.4. La loi du 22/01/2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 et les « contrats » de maîtrise des dépenses locales de fonctionnement

A la suite de la Conférence territoriale de CAHORS, l'Etat soucieux de contenir le déficit structurel français, a souhaité poursuivre au même rythme son effort d'économies dans ses concours aux collectivités. Il a ainsi adopté en 2018 dans la loi de programmation des finances publiques un objectif de réduction de 13 milliards d'euros en 5 ans. Il a cependant changé de méthode, remplaçant une baisse unilatérale de dotations par un

« contrat » fixant un plafond pour l'évolution des dépenses de fonctionnement des principales collectivités territoriales.

En contrepartie des contrats de maîtrise des dépenses locales de fonctionnement, l'Etat a annoncé un engagement de stabilisation de ses concours financiers aux collectivités territoriales.

#### Le dispositif d'encadrement de la dépense locale.

Le principe en avait été recommandé à différentes reprises :

- Par la Cour des Comptes dans ses rapports annuels de façon à mieux tenir compte de la diversité des situations locales et d'individualiser les efforts de gestion,
- Par MM Lambert et Malvy dans leur rapport d'avril 2014 « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ». Ils évoquaient alors un pacte triennal de gouvernance financière avec 150 collectivités.
- Par la mission parlementaire Richard – Bur dans son rapport intermédiaire de novembre 2017. Ils suggéraient une contractualisation avec les collectivités dont les recettes réelles de fonctionnement dépassent 30 M€, tout en appelant en contrepartie l'Etat à un allègement normatif.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a retenu pour ces contrats la règle du jeu suivante :

- La cible vise obligatoirement les collectivités et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement au budget principal dépassent les 60 M€ ; toutes les autres collectivités peuvent être volontaires.
- Le cadre général consiste en une progression plafonnée des dépenses réelles de fonctionnement en valeur et à périmètre constant de + 1.2 % par an de 2018 à 2020, avec de possibles modulations. Cet encadrement répond à l'esprit de l'article 34 de la Constitution demandant l'équilibre des comptes des administrations publiques.
- Les modulations négociées avec les Préfets peuvent répondre aux trois catégories de critères de
  - La dynamique de la population et du logement,
  - Le revenu moyen par habitant et la population en quartiers prioritaires politique de la ville,
  - L'évolution 2014-2016 des dépenses réelles de fonctionnement.

Les hausses se trouvent ainsi encadrées, après modulations, entre + 0.75% et + 1.65 % selon les cas. Ces modulations permettent de respecter les articles 72 et 72.2 de la constitution relative à la libre administration des collectivités locales. Ainsi, le Conseil Constitutionnel a-t-il indiqué que « le contrat ne porte pas à la libre

administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution »

- La notion de périmètre constant conduit à des retraitements (ex pour tenir compte du transfert à la Région des transports scolaires et interurbains)
- En cas de dépassement du plafond constaté d'un compte de gestion à l'autre, l'Etat peut reprendre le dépassement à 100 % pour une collectivité non signataire, à 75 % pour une collectivité signataire.
- Le contrat porte aussi sur l'amélioration du besoin de financement en emprunts nets du remboursement du capital de la dette, et sur l'amélioration de la trajectoire de rétablissement de la capacité de désendettement.
- Chaque Préfet doit veiller à ce que le taux moyen régional d'évolution soit respecté.

#### En Auvergne-Rhône-Alpes.

Parmi les 36 collectivités à obligation contractuelle, 6 ont refusé de signer et seront écartées à 100% si la hausse de leurs dépenses de fonctionnement excède 1.2%. Il s'agit des départements de l'Allier, l'Ain, l'Isère, la Drôme, de Saint-Etienne Métropole et de la ville de Saint-Etienne. Quatre collectivités se sont par ailleurs portées volontaires (Aubenas, CC de l'ouest rhodanien, ville et Agglomération de Montluçon).

Les collectivités locales signataires en Auvergne-Rhône-Alpes pèsent « 12.3 milliards d'euros de dépenses réelles de fonctionnement 2017, soit 63 % des 19.5 milliard d'euros de dépenses réelles de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités de la Région. Ceci est du même ordre de grandeur que l'estimation faite à l'échelle nationale.

Parmi les trente collectivités à obligation contractuelle qui ont signé le contrat, on compte la Région qui a signé le 30 juin 2018. Elle n'est pas concernée par la question de l'amélioration de l'endettement. Ayant réduit ses dépenses de fonctionnement depuis 2014, elle aurait pu dégager un « bonus » de 0.15 point et signer un contrat à + 1.35%. Elle n'a pas choisi de retenir cette marge de manœuvre, dès lors utilisable par les autres collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes. La Région a préféré négocier des retraitements de périmètre particulièrement précis (rebasage du budget transports scolaires en année pleine, ajustement de fonds européens et de TVA)

#### Des auditions par le groupe de travail, il ressort des observations sur ces contrats :

- Le caractère unilatéral du contrat

L'ensemble des intervenants conviés par le CESER estime que la qualité de ce type de contrat relève d'un caractère unilatéral. Il est fortement piloté par l'Etat, au contraire d'autres contrats sur les dépenses d'investissement, certes encadrées largement par

l'Etat mais appelant un consensus pour être signés (ex CPER, contrats de ruralité, contrats cœur de ville, contrats territoires d'Industrie)

- Le retraitement des dépenses

La connaissance tardive en janvier 2019 de la méthode de retraitement des dépenses utilisée par l'Etat n'a pas facilité les travaux. Cependant des négociations ont pu être menées, parfois fructueuses dans le cas de la Région, parfois moins comme dans le cas du Département de l'Ain qui n'a pas signé. Ce dernier a regretté notamment que ne soient pas exclues du périmètre considéré certaines dépenses estimées comme découlant de décisions de l'Etat (évolution des dépenses sociales ou du prix des carburants...).

- Des difficultés de référentiels comptables

Tous les experts soulignent combien la méthode d'analyse des comptes publics doit être revue pour une plus grande fiabilité et une lisibilité.

De plus, la distinction comptable investissement/fonctionnement est unanimement considérée comme sujette à caution. Enfin, une part majeure des dépenses de fonctionnement est contrainte, surtout dans les Départements (action sociale, SDIS...).

Enfin, la question des normes imposées par l'Etat ne peut pas être dissociée de la maîtrise de certaines dépenses subies et peu évaluées par les élus locaux dans leurs dépenses de fonctionnement.

- Une capacité de modulation assez faible

C'est ce qu'exprime la Cour des Comptes estimant qu'on doit davantage intégrer les contraintes locales de ressources et charges. Mais elle est suffisante selon le Conseil constitutionnel pour respecter le principe de libre administration des collectivités locales, et c'est donc bien un contrat juridique.

- Un contrat partiel

Il ne prend pas en considération les budgets annexes, et il est fondé sur un panel restreint de collectivités

- Un premier bilan national surprenant.

Ce bilan montre une progression des dépenses réelles de fonctionnement de janvier 2018 à janvier 2019 de + 0.30%, très en dessous du plafond de + 1.2%.

Ceci sera-t-il confirmé ans les comptes administratifs ? Les élus ont-ils modifié leur comportement sur les dépenses de fonctionnement avec le contrat ? Il est probable qu'au contraire, le contrat ne fasse que constater des pratiques anticipées de maîtrise de la dépense qui demande un délai certain. Ainsi la Savoie avait-elle engagé dès 2012 une politique Cap Savoie de type « RGPP à la savoyarde » pour redresser la trajectoire des dépenses de fonctionnement et restaurer l'investissement.

- Une prospective hasardeuse.

Au-delà de ces contrats de 3 ans (2018-2020), au vu de l'incertitude sur le contexte des finances locales après la suppression annoncée de la taxe d'habitation, envisager une prospective est un défi, notamment pour esquisser les marges de manœuvre sur la dépense locale.

#### De nombreux Pays européens mettent en œuvre des systèmes de maîtrise de la dépense locale

Selon Mme ASSOUERE, l'encadrement de la dépense locale peut être parfois fort, même dans les Etats fédéraux ou des Etats unitaires largement décentralisés.

A titre d'exemples :

En Autriche, le niveau fédéral fixe taux et assiettes et le parlement limite les dépenses par postes de dépenses. Les collectivités locales contrevenantes sont soumises à amende.

En Espagne, où des communautés autonomes créent impôts et taxes, l'encadrement du déficit public structurel au sens du traité européen de 2012 est davantage plafonné qu'en France : 0,26 % pour l'Etat et 0,14 % pour les communautés autonomes. Les sanctions pourront être fortes en 2020.

En Italie, la fiscalité doit demeurer globalement inférieure à 45% du PIB. Un pacte de stabilité interne fait consensus et s'impose aux grandes collectivités. Les dotations sont calculées à partir de coûts standards. Un non-respect entraîne des sanctions telles que l'interdiction de recruter ou d'emprunter. Tout ceci est public sur site internet dédié.

L'Allemagne n'estime cependant pas nécessaire d'encadrer les dépenses, la maîtrise fiscale étant très forte à l'échelle fédérale, avec équilibre budgétaire.

## **2. Pour une contractualisation financière équilibrée entre Etat et Région**

Le CESER formule successivement trois principes d'action et cinq préconisations, dont trois d'ordre national et deux à l'attention de la Région Auvergne-Rhône-Alpes

## 2.1. Trois principes d'action pour des contrats de confiance et d'efficacité

### 2.1.1. Des contrats négociés pour créer une valeur ajoutée et sélectionner des priorités

Gérard MARCOU soulignait déjà en 1997 combien « la valeur qui est reconnue au contrat n'est pas de produire des obligations. C'est de procéder d'une négociation et d'aboutir à un accord »

Le droit administratif devrait en fait s'inspirer du droit civil vanté par Alain LAMBERT : le contrat y résulte d'une démarche de négociation préalable à la rencontre de plusieurs volontés. Plutôt qu'un rapport de force conduisant à des décisions unilatérales, c'est un acte consenti que devrait traduire le contrat.

Les volontés politiques seront-elles au rendez vous pour bâtir une réelle confiance mutuelle dans la relation Etat-Région; en dépassant la tendance naturelle à l'asymétrie dans un Etat unitaire ?

Cela passera par un équilibre entre les exigences et les contributions financières de l'Etat. Ainsi le CPER, pourtant signé sur la base d'un consensus, se forme pour une bonne part avec un affichage de crédits « valorisés » qui auraient existé sans contrat et sans recherche d'un effet levier lié à une coconstruction. C'est le cas pour une part importante des crédits d'Etat mais aussi pour la région qui peut ainsi intervenir hors compétence et déroger à la suppression de la clause générale de compétence par la loi NOTRe.

La culture de la négociation, voire de la cogestion, n'est pas très développée en France, au profit d'une culture du conflit.

Elle peut cependant s'avérer fructueuse pour dégager des choix de priorités , à toutes les échelles de territoires et avec tous types de partenaires, qu'il s'agisse de collectivités publiques, d'associations, à travers des contrats d'objectifs.

Ceci est une pratique courante dans certains pays germaniques ou scandinaves.

Ainsi, tel est le cas en Allemagne non seulement dans le champ social mais aussi dans le domaine des finances locales, comme l'exprime François ECALLE (FIPECO 20/03/2019).

Selon Eurostat, les administrations publiques locales allemandes gèrent 48 % des dépenses publiques (18 à 20 % en France) et reçoivent 31 % des prélèvements obligatoires (13 % en France). Pour autant, les recettes fiscales des Länder sont à 93 % des impôts d'Etat partagés au niveau fédéral sur la base de prévisions de recettes fiscales et de clés de répartition établies chaque année en commun par les ministres des finances de l'Etat fédéral et des Länder.

Pour le CESER, la législation française est beaucoup trop normative et devrait laisser un large espace où les parties pourraient se mettre d'accord ; un arbitrage par la loi ou le règlement ne devant être qu'un ultime recours, faute de solution négociée. Ceci suppose que chacun accepte une réelle culture de négociation fondée sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, comme l'ont appelé de leurs vœux Alain LAMBERT et Martin MALVY en 2014.

Pourquoi pas reproduire avec les collectivités locales la méthode employée par l'Etat avec la Poste : au terme d'un réel dialogue, il a été signé un contrat d'objectif et de performance avec clause de revoyure.

### 2.1.2. Renforcer l'engagement de l'Etat

#### Réformer les contrats entre les collectivités territoriales et l'Etat

Pour le CESER, si les contrats de maîtrise des dépenses locales pratiqués depuis 2018 constituent un progrès par rapport à la réduction brutale de DGF, ils demeurent trop unilatéraux. Il importe également qu'en matière d'investissement, les contrats de type CPER ne demeurent pas de simples déclarations d'intention.

Plus généralement, le CESER estime anormal que l'Etat affiche une république décentralisée dans la Constitution, tout en persistant à légiférer sur les compétences décentralisées, à ajouter aux collectivités des obligations non compensées, en s'étonnant ensuite curieusement de certaines dérives des dépenses locales .

Le CESER demande :

- que l'Etat donne l'assurance que ses engagements seront honorés
- que l'Etat joue le rôle de stratège qui lui incombe, notamment pour garantir les solidarités territoriales
- que la ressource humaine conservée par l'Etat après décentralisation se concentre sur ce rôle de stratège et cesse l'inflation de normes, de conventions complexes et de contrôles ; cette pratique attentant à la libre administration des collectivités locales, développant des dépenses inutiles pour le secteur local et ne profitant guère qu'aux cabinets conseil.
- que l'Etat compense en tout état de cause toute dépense générée par ses propres décisions, notamment en matière de norme, sur la base d'études d'impact partagées. Un principe prescripteur/payeur s'impose.

**Le CESER, en bref, souhaite que la décentralisation passe du discours aux actes**

## Compenser les transferts de compétence de manière plus équitable

En Espagne, il existe une évaluation quinquennale des charges transférées dans les communautés autonomes qui donne lieu à actualisation des compensations après la date du transfert. La Constitution espagnole prévoit aussi (article 15) une coresponsabilisation de l'Etat sur le niveau minimal de financement de certains services tels que l'éducation, la santé ou les services sociaux. Cette constitution (art 2 et 133) permet en outre une application stricte du principe de compensation financière sans injonction de dépenses nouvelles non compensées.

La France devrait s'inspirer de telles pratiques.

Par ailleurs, il importe, en révisant la Constitution française si nécessaire, de compenser obligatoirement les créations et extensions de compétences imposées par l'Etat.

S'agissant de la méthode de calcul, contestable et contestée aujourd'hui en France, elle devrait reposer sur des référentiels partagés comme tel est le cas en Italie : des « niveaux essentiels de prestation » y sont définis en fonction de coûts standard pour les 12 services publics fondamentaux, 13 facteurs de coûts et 122 critères établis sur évaluations économique et économétrique. L'important est que la méthode soit partagée, fondée sur des bases réalistes et publique (site Internet [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it))

### 2.1.3. Fonder des choix stratégiques sur une évaluation de l'efficacité et de l'efficacé des interventions, au plus près des réalités locales

Comme le souligne la Société française de l'évaluation, l'évaluation a pour but de permettre aux citoyens d'apprécier la valeur des actions publiques de façon lisible pour tous, et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficé, la cohérence et les impacts. Ce doit être une aide à la décision avec des éléments d'appréciation qualitatifs et quantitatifs

Dès lors, c'est l'appréciation de l'efficé de l'argent public et de l'efficacité des interventions qui doit être promue structurellement et préalablement à tout choix pour optimiser la dépense publique. Pour le CESER, cette méthode doit être préférée au coup de rabot global ou à une simple optimisation des coûts de gestion à service constant.

Une telle méthode est en outre un enjeu démocratique dans un contexte de perte de confiance grandissante du citoyen envers la chose publique. Ceci est aussi l'occasion d'appliquer le principe de l'évaluation introduit par la LOLF depuis 2001.

Comme le recommande la Cour des Comptes dans ses rapports successifs, il convient d'individualiser les efforts de gestion demandés aux collectivités. Or les modulations du contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement prévu par la loi de programmation

pluriannuelle des finance publiques 2018-2020 demeurent faibles selon les contraintes locales. Les mouvements de transferts de charges entre communes et EPCI, ou les délégations de service entre Région et Départements (ex pour gérer les transports par autocars interurbains ou scolaires) auraient dû être pris en compte.

Pour le CESER, il importe de définir à la fois les objectifs locaux précisément visés et les moyens les plus optimisés.

## 2.2. Trois préconisations à caractère national

### 2.2.1. Dégager une recette pérenne pour financer la nouvelle quasi compétence régionale en matière de développement économique

La loi NOTRe du 7 août 2015 stipule :

- dans son article 2 que « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. Elle élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation... »
- dans son article 3 qu'elle est seule compétente « pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de LYON, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région... ».

En application de la loi, la Région a adopté un schéma régional, sorte de feuille de route approuvée par le Préfet et à caractère prescriptif. Elle a engagé en outre une politique d'aides aux entreprises avec une démarche de simplification. Le CESER a souligné combien la simplification est un moyen pour augmenter l'efficacité de l'action régionale.

Mais ce type d'interventions ne constituant pas un réel transfert de compétence de l'Etat, il n'a pas été accompagné d'un transfert de recette.

**A la suite du fonds transitoire disparu depuis 2018, le CESER préconise d'affecter aux Régions une recette économique pérenne et prévisible pour les collectivités locales, dépassant le fragile espoir d'une dynamique de la fraction de TVA qui leur est désormais dévolue .**

### 2.2.2. Dépasser le clivage comptable investissement-fonctionnement

Pour l'ensemble des intervenants audités, la nomenclature comptable est reconnue comme sans rapport avec la question de l'effet levier de la dépense publique.

Pour le CESER, c'est bien l'effet levier qui doit prévaloir.

Il rappelle combien :

- Un effet levier peut exister dans certaines dépenses inscrites en section comptable de fonctionnement (ex formation, apprentissage, culture...) qui sont de fait des investissements d'avenir, à travers le capital humain des générations futures
- A contrario, il existe parmi les dépenses inscrites en section d'investissement des dépenses de pure opportunité et sans réel effet levier
- Certaines dépenses relevant à la fois de l'investissement et du fonctionnement ont un effet levier indéniable, comme celles relevant de la transition énergétique.

Le CESER note également que selon M Alain LAMBERT, « la vision étroite de l'Etat sur l'investissement » peut être liée à des considérations financières pour limiter le remboursement de la TVA.

La distinction fonctionnement/investissement est particulièrement peu adaptée pour une Région. Elle est moins absurde pour une commune ou un département entre missions ordinaires et missions extraordinaires qui accroissent le patrimoine ; ce dernier ne devant pas être limité à une vision restrictive.

Pour le CESER, la comptabilité nationale devrait évoluer vers une adaptation des comptes publics aux réalités et vers une meilleure lisibilité.

### 2.2.3. Renforcer les engagements pluriannuels

#### Réviser le principe de l'annualité budgétaire

Ce principe inscrit dans la loi organique du 2 août 2001 relative aux lois de finances s'impose à toutes les programmations pluriannuelles qui n'ont ainsi de fait qu'un caractère indicatif. Ainsi les CPER sont ils signés par l'Etat et la Région sous la réserve expresse que les crédits soient votés dans les budgets des Régions et les lois de finances de l'Etat, ce qui fragilise beaucoup les engagements. L'expérience a d'ailleurs montré que très souvent l'Etat n'a pas respecté sa parole.

Pour le CESER, il serait intéressant de s'inspirer d'exemples européens tels que celui de l'Italie où une loi de programme s'impose toujours et résiste ainsi aux aléas politico-administratifs (ex engagement sur le tunnel international LYON-TURIN).

Alain LAMBERT lui-même corapporteur de la LOLF convient que si un exercice sur une année civile est nécessaire, il est important d'inscrire l'annualité budgétaire dans une trajectoire de 3 à 5 ans. Il avait d'ailleurs déjà souligné dans un rapport sur la mise en œuvre de la loi organique combien la pluriannualité avait été identifiée dès l'origine comme essentielle et demeurait incomplète.

**Le CESER préconise que s'imposent les engagements pluriannuels sans être remis en cause par les engagements budgétaires annuels.**

### Proposer une loi pluriannuelle de financement des collectivités territoriales

Cette idée avait été avancée en 2017 dans le manifeste des maires et présidents d'intercommunalité à l'attention des candidats à l'élection présidentielle : ils demandaient à la fois une loi pluriannuelle et une loi annuelle propre au financement des collectivités locales.

Pour le CESER, il serait judicieux de formaliser la participation des collectivités aux efforts collectifs dans un texte législatif privilégiant une approche partenariale. Il ne faut pas contrevenir au principe de libre administration des collectivités territoriales .

Reprenant une proposition de MM LAMBERT et MALVY en 2014, le CESER souhaite un texte autonome s'apparentant peu ou prou à la LOLF qui s'applique à l'Etat depuis 2001 et à la LOLFSS qui s'applique à la sécurité sociale depuis 2005 .

Ce type de texte existe en Suède, en Belgique ou en Espagne.

Ce texte législatif pourrait constituer un référentiel programmatique utile :

- sur les flux financiers entre Etat et collectivités locales
- sur les perspectives d'évolution par strate de collectivités en matière de dépenses, de recettes, d'endettement
- sur l'impact des normes et des décisions de l'Etat.

Il serait l'occasion :

- de capitaliser les résultats des concertations indispensables sur les finances publiques entre Etat et collectivités locales
- de donner toute leur place aux collectivités territoriales, à leurs compétences, leurs atouts et contraintes, dans le débat collectif

### 2.2.3. Deux préconisations à l'attention de la Région Auvergne-Rhône-Alpes

#### Animer la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) pour en faire un laboratoire des relations partenariales

Le présent rapport esquisse des pistes de solutions pour améliorer les relations financières et contractuelles avec l'Etat.

Le CESER a eu l'occasion de souligner dans ses différents travaux sur le SRADDET toute l'importance de faire vivre la Conférence territoriale de l'action publique qui regroupe les principales collectivités territoriales d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Cet outil sera ce que l'on en fera, au-delà des seuls termes de la loi.

Le CESER demande que la Région Auvergne-Rhône-Alpes montre l'exemple dans sa relation avec les représentants des collectivités du territoire régional à la CTAP sur la manière dont il souhaiterait lui-même être traité par l'Etat. Elle peut aussi rechercher des relations équilibrées avec l'ensemble des collectivités.

Le CESER réitère donc sa demande de juillet 2018 pour que l'Exécutif régional donne une existence réelle à la CTAP afin de :

- partager les données financières et budgétaires sur le secteur local en Auvergne-Rhône-Alpes, avec le concours du CESER dont la Commission des Finances a engagé une analyse détaillée
- procéder à un cadrage collectif de l'action publique et éclairer les choix pour partager l'effort public
- initier une démarche généralisée d'évaluation des politiques à toutes les échelles en vue d'optimiser l'efficacité, l'efficience de l'argent du contribuable et la cohérence.
- moduler les interventions selon les réalités et contraintes locales.

Des commissions ad hoc, par exemple pour les finances, seraient utiles.

L'exercice appelle un engagement résolu de la part de la Région, qui peut se trouver valorisé à l'échelle nationale s'il est bien mené et promu pour valeur d'exemple.

#### Construire les solidarités territoriales par une péréquation dûment pensée

Le CESER rappelle combien il est attaché à l'équilibre des territoires en Auvergne-Rhône-Alpes, c'est-à-dire à une dynamique pour s'adapter sans cesse, et non pas à une égalité imaginaire dans un monde figé.

Dans un monde marqué par la mobilité, ce sont les synergies entre les potentialités locales qu'il importe de faire émerger. Les différents exercices contractuels entre la Région, l'Etat et les acteurs infrarégionaux doivent rechercher la plus grande valeur ajoutée à travers un exercice optimal des solidarités, des complémentarités entre territoires. Les politiques contractuelles, qu'elles s'exercent en interventions d'investissement ou de fonctionnement, doivent en faire leur fil rouge.

Ce doit être le cas pour les actions du CPER, orientées préférentiellement vers les réseaux de transport, l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement du territoire.

Ce doit être vrai pour les contrats plus locaux : contrats Ambition Région portés par la Région ; contrats Cœur de ville dans les villes moyennes ; contrats Territoires d'Industrie,...

Ce doit être le réflexe à développer aussi en mutualisant les efforts en dépenses de fonctionnement pour concilier effet levier, équité territoriale et optimisation des deniers publics.

## Conclusion

Pour le CESER, une relation financière et contractuelle équilibrée et pérenne s'impose entre l'Etat et la Région, comme plus globalement entre l'ensemble des collectivités publiques. Ceci doit toujours prendre en compte une ardente obligation de maîtrise de la dépense publique pour permettre à la France de défendre son modèle social et de rester dans la course sur un monde qui ne l'attend pas.

Cela passe par une vraie réhabilitation de la notion de contrat : négociation, écoute et confiance mutuelles, évaluation, choix, adaptation au réel en sont les mots clés.

Il faut par conséquent un réel sursaut de la part de l'Etat qui doit bousculer son cadre légal et constitutionnel et modifier des comportements. La Région doit pour sa part porter une attention renouvelée aux territoires infrarégionaux et faciliter le jeu collectif des acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes en interaction avec le reste du monde.

A ce titre, il ne suffit pas de réhabiliter la qualité des contrats, mais il faut aussi être vigilant face au risque de leur prolifération, avec des règles multiples, instables, illisibles, introduisant une navigation à vue dans le clair-obscur. Jean-Marie PONTIER, dans un ouvrage collectif sur la contractualisation de l'action publique locale, compare ainsi les acteurs à ceux du tableau « La Ronde de nuit » de Rembrandt.

Pour conclure, le CESER appelle de ses vœux un solide management territorial, et pas seulement une gouvernance. Il s'agit en effet de faire système entre les projets et donc entre les acteurs qui les portent, à toutes les échelles d'action. Le SRADDET ambition Territoires 2030 doit mettre en perspective l'action publique, en être la boussole.

Le CESER sera attentif à la mise en œuvre de ses préconisations et en assurera le suivi.

## Bibliographie

Cour des Comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, La documentation française, 181 pages, juin 2018.

Cour des Comptes et Chambres Régionales des comptes, Les finances publiques locales, 30 pages, septembre 2018.

Roselyne ALLEMAND et Nadine DANTONEL-COR (ouvrage collectif dirigé par), La contractualisation de l'action publique locale. Des collectivités territoriales libres ou sous contrainte ? GRAIE, L'Harmattan, février 2019.

Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'action et des comptes publics, Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 218-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, 44 pages, 16 mars 2018.

Mission finances locales, pilotée par Messieurs Alain RICHARD et Dominique BUR, Les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes, rapport intermédiaire, novembre 2017.

Martin MALVY et Alain LAMBERT, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Présidence de la République, 202 pages, avril 2014.

Dexia, Finances publiques territoriales dans l'Union Européenne, évolution 2000/2005, note de conjoncture, 20 pages, novembre 2006.

Annexe au projet de loi de finances pour 2019, Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, 123 pages.

## Déclarations des groupes

---

INTERVENTION DE STANISLAS RENIE, AU NOM DU COLLÈGE 1

---

Monsieur le Président, Chers Conseillers, Mesdames, Messieurs,

Dans sa lettre de saisine, le Conseil régional aborde plusieurs sujets :

### Les Recettes/dotations de la Région

C'est un sujet désormais largement devenu marginal depuis le remplacement en 2018 de la DGF des Régions par une fraction de TVA. Pour Auvergne-Rhône-Alpes, les dotations pèsent 5% des recettes.

### La question de la compensation des transferts de compétences

Elle est faite à l'instant du transfert mais pas actualisée. De plus, la quasi compétence économique n'est compensée que par la dynamique attendue de la fraction de TVA transférée (la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 envisageant une progression de cette fraction régionale de 4 Mds€ en 2017 à 4,66 Mds€ en 2022).

### Les dépenses de fonctionnement

L'Etat a remplacé la baisse de DGF entre 2014 et 2017 par un mécanisme de contractualisation pour 2018-2022 visant à ralentir la progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales en valeur à périmètre constant. La Région Auvergne Rhône Alpes a signé ce type de contrat, négocié entre Conseil régional et SGAR et applicable pour les trois exercices 2018, 2019 et 2020.

Il est délicat d'apprécier un accroissement de la dépense publique sans passer par une évaluation de l'efficience du service rendu au regard de l'effort financier du contribuable : le CESER l'a souvent appelé de ses vœux pour l'ensemble des collectivités publiques. Dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, les règles budgétaires ont été transformées pour passer d'une logique de moyens par administration à une logique de résultat. Cela aurait dû conduire à une logique d'évaluation des politiques publiques et à une programmation pluriannuelle. Il demeure toutefois impératif de réduire le déficit et donc de rester dans une trajectoire soutenable de dépenses pour préserver les intérêts des générations futures et la confiance envers la France. Le collège 1 soutient non seulement les vœux du CESER mais rappelle que l'évaluation de toutes politiques publiques est non seulement nécessaire mais est indispensable.

De plus, les règles juridiques ne sont pas assez protectrices pour les collectivités locales, en matière de transferts de compétences, au vu des applications jurisprudentielles. En matière de développement économique, la question demeure particulièrement difficile pour les Régions. La loi NOTRe leur en a attribué en effet une responsabilité mal définie, au-delà de la stricte compétence sur l'attribution des aides directes aux entreprises. Le développement économique n'est de fait pas une réelle compétence régionale avec transfert obligatoire de recette compensatoire. En 2017, l'Etat a accordé une dotation transitoire. Puis il a considéré que ce serait la dynamique de la fraction de TVA remplaçant la DGF des Régions qui devrait suffire à compenser de façon empirique la charge nouvelle des Régions en matière de développement économique, sans aucune modulation possible par les élus régionaux. Du point de vue du collège 1, cela n'est pas acceptable. Nous soutenons une meilleure définition de la responsabilité de la région en matière économique ainsi qu'une modulation par le Conseil régional.

En conséquence, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales ont connu une progression ralentie (+1,4 % par an de 2013 à 2017 contre + 3 % par an de 2010 à 2013). Surtout, les dépenses d'investissement ont été réduites (- 11 % de 2013 à 2017) jouant ainsi le rôle de variable d'ajustement. Le collège 1 regrette cette situation et demande qu'une véritable politique d'investissement soit définie en accord avec les différents partenaires économique afin de maintenir la région Auvergne-Rhône-Alpes dans le peloton de tête des régions européennes les plus innovantes, les plus responsables et les plus exportatrices.

Pour le collège 1, « Entreprises et activités professionnelles non salariées », la législation française est beaucoup trop normative et devrait laisser un large espace où les parties pourraient se mettre d'accord ; un arbitrage par la loi ou le règlement ne devant être qu'un ultime recours, faute de solution négociée. Pourquoi ne pas reproduire avec les collectivités locales au terme d'un réel dialogue, la signature d'un contrat d'objectif et de performance avec clause de revoyure. Pour cela chacune des parties acceptent une réelle culture de négociation fondée sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun.

Enfin et avant de conclure, il serait bon de construire les solidarités territoriales par une péréquation dûment pensée. Le CESER rappelle combien il est attaché à l'équilibre des territoires en Auvergne-Rhône-Alpes, c'est-à-dire à une dynamique pour s'adapter sans cesse, et non pas à une égalité imaginaire dans un monde figé. Le collège 1 rappelle que dans notre monde marqué par la mobilité, ce sont les synergies entre les potentialités locales qu'il importe de faire émerger. Les différents exercices contractuels entre la Région, l'Etat et les acteurs infrarégionaux doivent rechercher la plus grande valeur ajoutée à travers un exercice optimal des solidarités et des complémentarités entre territoires. Les politiques contractuelles, qu'elles s'exercent en interventions d'investissement ou de fonctionnement, doivent en faire leur fil rouge. Ce doit être le cas pour les actions du CPER, orientées préférentiellement vers les réseaux de transport, l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement du territoire.

Conclusion : le collège 1 souhaite une relation financière et contractuelle équilibrée et pérenne entre l'Etat et la Région, afin de permettre à la France de défendre son modèle social et de rester dans la course dans un monde qui ne l'attend pas. La Région doit pour sa part porter une attention renouvelée aux territoires infrarégionaux et faciliter le jeu collectif des acteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes en interaction avec le reste du monde.

Le collège 1 salue le travail effectué par le Groupe de travail A pour répondre à cette saisine, sous la présidence de Bruno Lamotte et de son rapporteur Bernard Laurent, qui ont animé les séances de travail en s'appuyant sur de nombreuses auditions de très grande qualité. Ces auditions n'auraient pu voir le jour sans l'engagement efficace et comme toujours discrète de notre chargé de mission Michel Raffin.

Sous réserve d'expressions individuelles, le collège 1 votera cet avis.

---

Intervention de Delphine ROUSSY, au nom de la CFDT et de la CFTC

---

Comme indiqué dans l'avis, le travail de ce groupe de travail est issu d'une saisine du Président du Conseil régional en juillet 2018.

Le courrier de saisine utilisait un vocabulaire qui préjugait déjà de l'avis que le Président souhaitait voir rendu, et en cela, nous sommes satisfaits de la retranscription qui en a été faite.

Sans paraphraser l'avis, que nous partageons dans sa globalité, nous souhaitons toutefois revenir sur quelques points :

La baisse des dotations de l'Etat devient problématique pour un certain nombre de collectivités publiques. A l'heure où nombre de nos concitoyens se trouvent dans des situations sociales difficiles, les collectivités locales représentent souvent le dernier amortisseur social, et les dépenses publiques peuvent servir en ce sens.

Sans vouloir ignorer la nécessité de rationaliser les dépenses, il nous semble dommageable que le point d'entrée de la contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités soit uniquement cette maîtrise de la hausse des dépenses publiques.

En effet, comme souligné par l'avis, les critères d'ajustement offerts par le législateur pour moduler le 1,2% ne semblent pas suffisants pour intégrer les contraintes locales de ressources et de charges.

En outre, ces contrats arrivent dans une période où les corps intermédiaires sont malmenés dans notre pays. Or, ces contrats par lesquels l'Etat prend la main sur une partie de l'administration des collectivités locales peuvent apparaître comme un désaveu des maires, présidents d'intercommunalité, présidents de conseils départementaux et présidents de conseils régionaux, et de leur gestion, alors même que ces élus sont des acteurs majeurs du lien social dans notre pays.

A ce titre, nous sommes tout à fait d'accord avec l'avis du CESER qui demande que l'Etat honore ses engagements vis-à-vis des collectivités, et joue un rôle de garant des solidarités territoriales, plutôt que de jouer un rôle de centralisateur.

Enfin, nous souhaitons appuyer la recommandation formulée dans l'avis de dépasser le clivage comptable investissement/fonctionnement. En effet, il nous apparaît préférable de regarder la nature des dépenses, plutôt que de se cantonner à cette séparation qui permet, il est vrai, un affichage politique à ceux qui se targuent de toujours plus diminuer les dépenses de fonctionnement.

Pour toutes ces raisons, la CFDT et la CFTC voteront cet avis.

---

#### INTERVENTION DE LAURENCE MARGERIT, AU NOM DE LA CGT

---

Le Président du Conseil régional a sollicité le CESER sur les relations financières entre l'Etat et la Région tant au regard des recettes que des dépenses régionales le 23 juillet 2018.

Les attentes de l'Exécutif :

En matière de recettes régionales, une analyse - des dotations de l'Etat, devenues marginales depuis le remplacement en 2018 de la DGF des Régions par une fraction de TVA, - de la question de la compensation des transferts de compétences et de dépenses par l'Etat, avec un focus sur l'équilibre des territoires

En matière de dépenses, une appréciation du remplacement depuis 2018 d'une réduction unilatérale de dotations d'Etat par une contractualisation sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités.

La CGT partage les propositions du groupe de travail sur le dépassement du clivage comptable fonctionnement/investissement, sur la proposition de la révision du principe de l'annualité budgétaire des collectivités territoriales.

Elle partage aussi la volonté d'animer la CTAP par la mise en place de commissions de finances Adhoc et la volonté de faire système entre les projets et donc les acteurs qui les portent, dès lors que les enjeux de démocratie citoyenne et sociale sont respectés et pris en compte.

Cependant, elle ne partage pas la phrase page 5 du document : « Il demeure toutefois impératif de réduire le déficit et donc de rester dans une trajectoire soutenable de dépenses pour préserver les intérêts des générations futures et la confiance envers la France. »

Elle ne partage pas davantage une des phrases de conclusion : « Ceci doit toujours prendre en compte une ardente obligation de maîtrise de la dépense publique pour permettre à la France de défendre son modèle social et de rester dans la course sur un monde qui ne l'attend pas. »

Tout se passe comme si la réduction des déficits et des dettes publiques était aujourd'hui l'objectif prioritaire de la politique économique menée en France comme dans la plupart des pays européens sous l'injonction de la Commission européenne et des traités qui limitent à 3% le déficit public annuel et à 60% d'endettement par rapport au PIB.

Toutes les politiques européennes convergent vers la baisse des dépenses publiques.

Le discours dominant sur la montée de la dette publique fait comme si son origine était évidente : une croissance excessive des dépenses publiques.

Or, l'examen des lois de finances depuis 45 ans montrent les pertes vertigineuses de recettes par rapport à la richesse créée mesurée par le PIB (produit intérieur brut).

Les gouvernements successifs ont réduit les recettes de l'Etat qui ont chuté de 1978 à 2012 de plus de 6 points de PIB

Par ailleurs, l'endettement est un processus économique normal, sous réserve qu'il soit maîtrisé, qui permet d'anticiper des ressources futures. Y recourir est justifié lorsqu'il s'agit de financer des investissements qui créeront de nouvelles richesses, lesquelles permettront de rembourser la dette.

Le solde budgétaire hors investissements publics ayant été globalement excédentaire sur la période 1978-2017, on peut en déduire que la dette publique a bien été utilisée pour financer l'investissement.

Il nous apparaît aussi utile de rappeler la revendication de la CES, soutenue par l'ensemble des organisations syndicales françaises d'un plan d'investissement de 2 % du PIB européen pendant 10 ans.

Au niveau des équilibres économiques globaux, l'épargne des ménages finance les investissements des entreprises et des administrations publiques. Vouloir interdire les déficits publics est donc une aberration, sauf à vouloir laisser le champ libre aux marchés et aux intérêts privés.

Trois facteurs expliquent en fait le niveau de la dette publique :

- La crise tout d'abord qui, en freinant l'activité économique, a réduit les recettes fiscales en même temps qu'elle gonflait les dépenses publiques, d'autant que les gouvernements ont dû pallier la défaillance des banques en soutenant directement l'économie. Comme ce fut le cas pendant la crise boursière de 2008.
- En deuxième lieu, les cadeaux fiscaux aux entreprises et aux ménages aisés qui ont, depuis plusieurs décennies, fait chuter les recettes fiscales tout en offrant aux détenteurs du capital des liquidités qu'ils ont pu prêter contre rémunération aux États.

- Le troisième facteur est le niveau excessif des taux d'intérêt auxquels l'État a dû emprunter sur les marchés compte tenu de l'interdiction faite aux banques centrales de prêter aux États.

Or, Le quotidien « L'opinion » a publié un article sur l'évolution récente des taux auxquels l'Etat français s'endette sur les marchés. Le constat est sans appel : le taux des obligations à 10 ans est inférieur à 0.1%, un des plus bas jamais enregistré jusqu'ici. A 8 ans, le chiffre est encore plus impressionnant puisque l'Etat emprunte à -0.08%. A 8 ans ce sont les investisseurs qui sont prêts à payer pour financer l'Etat. L'argent n'est plus seulement gratuit, il rapporte !

Cela implique donc que :

- Les investisseurs prêtent gratuitement à l'Etat ; c'est dire s'ils sont inquiets du niveau de la dette publique.
- La France est considérée comme un pays stable et sans risque.
- Ne pas investir à ces taux est incompréhensible du point de vue de l'intérêt général.
- Les politiques de restriction budgétaire du gouvernement ne reposent sur aucune base économique solide et sont purement idéologiques.

L'Etat s'endette donc aujourd'hui gratuitement. Il est incompréhensible que de vastes plans d'investissement ne soient pas menés alors que les besoins sont immenses. Les récents événements climatiques démontrent à quel point les enjeux nécessitent un changement de paradigme à savoir, un engagement fort et urgent de l'Etat sur la transition écologique et énergétique. La mobilisation actuelle des services d'urgence est un indicateur des investissements à prioriser pour préserver la qualité de notre système de soins. A défaut, c'est bien l'avenir de nos enfants que nous sommes en train d'hypothéquer.

Ces réflexions concernent également notre région. Elle devra aussi, au niveau des investissements, porter un SRADDET à la hauteur des ambitions et des besoins exprimés par les citoyens. Elle doit également s'interroger sur la politique d'investissement, la prioriser en fonction des exigences écologiques, sociales et non en fonction des demandes diverses et variées émanant des territoires.

En fait, les 3 avis présentés ce jour sont d'une façon liée par un fil rouge : le besoin d'investir dans l'aménagement du territoire, face aux enjeux environnementaux qui se déclinent dans les infrastructures de transport pour construire un système alimentaire durable.

Edouard Philippe dans son allocution du 13 juin, est revenu sur la « dette que nos enfants devront payer » Or, ce qui sera effectivement chaque année à la charge des contribuables, ce sont les intérêts, soit une quarantaine de milliards d'euros. C'est un poste budgétaire important mais cela représente moins de 2 % du PIB.

Une des mesures d'urgence à prendre ne serait-ce pas de sortir la dette des griffes des marchés qui l'utilisent non seulement pour en tirer de très bons profits mais aussi pour dicter aux États les politiques qu'ils doivent mener ? Il faut pour cela monétiser au moins une partie de la dette publique, c'est-à-dire la financer par la création monétaire, en permettant aux banques centrales de prêter directement aux États plutôt que de racheter, comme actuellement, des titres publics sur le marché. La revendication d'une grande réforme de justice et d'équité fiscale est donc à l'ordre du jour.

Pour la CGT, cette réforme devrait conduire à faire baisser la TVA de 20 à 15%, 0% sur les produits de première nécessité (-35 Mrds) et renforcer les recettes de l'Etat de 65 à 100 Mrds pour mieux financer les politiques publiques.

En imposant les revenus spéculatifs au même niveau que le travail, en luttant contre la fraude et l'évasion fiscale, en augmentant les tranches de l'impôt sur le revenu et en rétablissant l'ISF, cette proposition n'est pas seulement crédible mais nécessaire.

Compte tenu des réserves précédemment notées, la CGT s'abstiendra sur cet avis

---

Intervention de Denis BARATAY, au nom du collège 3 et 4

---

Monsieur le Président, Madame la conseillère, Monsieur le conseiller, chers collègues.

Les relations entre l'État et les collectivités locales varient et fluctuent au gré des années et des réformes. Marquées par les baisses de dotations, les relations financières entre ces deux acteurs majeurs du secteur public ont été tendues. La forme des relations a certes changé : la baisse des dotations a consisté à réduire le niveau de carburant des collectivités afin qu'elles ralentissent ou qu'elles contribuent au redressement des finances publiques (CRPF) ; désormais, l'État est en quelque sorte un copilote, qui assiste, par le biais de la contractualisation, la conduite financière des collectivités.

Pour rappel, la loi de programmation des finances publiques 2018/2022 a prévu l'obligation pour un certain nombre de collectivités et d'établissements – en fonction du niveau de dépenses et du niveau de population – d'établir un contrat avec l'État visant à atteindre des objectifs précis. Les entités ciblées doivent s'engager à maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, dans la limite d'une évolution de 1,2 % ; si cet objectif n'est pas atteint, alors l'entité subira une « reprise financière », soit une sorte de « malus » au niveau de ses dotations de fonctionnement et d'investissement.

Dans son analyse et pour une contractualisation financière équilibrée, le CESER formule trois principes d'action et cinq préconisations, dont deux à la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Des principes d'action nécessitant des contrats de confiance et d'efficacité, l'engagement de l'Etat par des actes forts. Le souhait d'affecter aux régions une recette économique pérenne et prévisible pour les collectivités locales. La nécessité de bâtir une réelle confiance mutuelle dans la relation Etat-Région.

L'avis qui nous est proposé nous semble en adéquation avec les demandes et attentes de l'autorité régionale

Sauf décisions individuelles, les collèges 3 et 4 voteront favorablement cet avis.

## Annexes

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

 **La Région**  
Auvergne-Rhône-Alpes

**Le Président**

Monsieur Antoine QUADRINI  
Président du Conseil Economique, Social et  
Environnemental Régional  
8 rue Montrochet  
69002 LYON

**COURRIER ARRIVÉ LE :**  
31 JUL. 2018  
CESER n° 69 206

Nos réf. : DGS18 I0538 L68576 Le Conseil régional, le 23 juillet 2018

Monsieur le Président,

Je souhaite attirer votre attention et solliciter de votre part un avis du CESER sur trois sujets d'importance.

Comme évoqué lors du vote du compte administratif 2017, les relations entre les Régions et l'Etat se sont nettement dégradées. Les récentes décisions démontrent une tentation recentralisatrice de la part de l'Etat.

Le premier sujet concerne la baisse des dotations. Comme vous le savez, entre 2016 et 2017, les recettes de fonctionnement ont diminué de 2% à périmètre constant, tout comme les recettes d'investissement. En outre, le fonds de développement économique reçu en 2017 ne sera pas reconduit au-delà de cette seule année. Cette diminution des recettes, en plus de mettre à mal les bons résultats obtenus en Auvergne-Rhône-Alpes depuis deux ans, entraîne de graves déséquilibres territoriaux. Une réflexion approfondie du CESER nous serait très utile pour mieux apprécier l'effort ainsi transféré par l'Etat sur l'économie régionale.

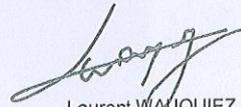
Une deuxième saisine concerne les modalités de la contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités. Comme vous le savez, l'Etat minimise l'impact des transferts de compétences en incluant dans le calcul du taux de progression des dépenses de fonctionnement les conséquences de mesures qu'il a décidées unilatéralement, pénalisant les régions qui dégagent de l'épargne, alors même qu'elles contribuent à son désendettement. Je souhaiterais bénéficier de vos observations sur ce sujet, notamment pour éviter un retraitement partiel qui aurait pour effet de priver les collectivités de leur indépendance et pénaliserait leurs futurs investissements.

[www.auvergnerhonealpes.fr](http://www.auvergnerhonealpes.fr)

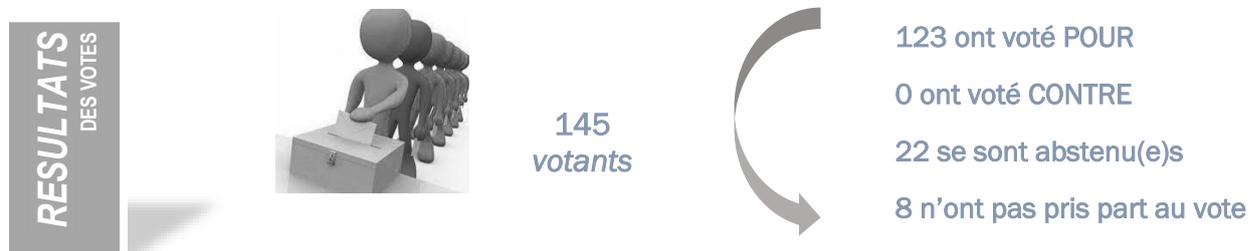
<b>Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes</b> Lyon 1 Esplanade François Mitterrand CS 20033 — 69269 Lyon Cedex 2 Tél. 04 26 73 40 00 Fax. 04 26 73 42 18	<b>Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes</b> Clermont-Ferrand 59 Boulevard Léon Jouhaux - CS 90706 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2 Tél. 04 73 31 85 85
---	---

La troisième saisine porte sur les violences scolaires. La réalisation d'une étude approfondie du CESER sur le sujet serait très appréciable : celle-ci pourrait, d'une part, faire un constat des dispositifs qui existent déjà pour lutter efficacement contre les violences en milieu scolaire et, d'autre part, dévoiler des propositions de mesures que la Région pourrait prendre, en complément de l'Education nationale, dans l'exercice de ses compétences.

Vous remerciant d'avance pour votre engagement et pour la qualité de vos réflexions, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Laurent WAUQUIEZ



Cet avis a été adopté par le  
Conseil Economique, Social et Environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes  
lors de son Assemblée Plénière du 9 juillet 2019.

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
1	Chambre de commerce et d'industrie de région Auvergne-Rhône-Alpes	BENCHARAA Myriam	X			
		BREUIL Irène	X			
		DUBOISSET Gilles	X			
		DUPLAIN Jocelyne	X			
		PARAIRE Daniel	X			
		RENIE Stanislas	X			
		SIQUIER Marie-Amandine	X			
		VAYLET Jean				
		VEYRE de SORAS Christine				
	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Auvergne-Rhône-Alpes	CELMA Patrick				
		CHARVERON Philippe	X			
		LE JAOUEN Eric	X			
		PANSERI Anne-Sophie	X			
		VENOSINO Dorothée	X			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
1	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Auvergne-Rhône-Alpes	BESSON -THURA Séverine	x			
		DUBOSCQ Hervé	x			
		STOJANOVIC Sandrine	x			
		TARLIER Bruno	x			
	U2P Auvergne-Rhône-Alpes	CABUT Bruno	x			
		DESPRET Françoise				
		GUISEPPIN Dominique				
		JOUVANCEAU Pascale	x			
	Chambre régionale de métiers et de l'artisanat Auvergne-Rhône-Alpes	GIROD Pierre				
		LATAPIE Didier	x			
		MOLLARD André				
		PELLISSIER Elisabeth	x			
		PEYREFITTE Carole	x			
	Accord UNAPL Auvergne-Rhône-Alpes et CNPL Auvergne-Rhône-Alpes	BEZ Nicole	x			
		BLANC Dominique	x			
		MARCAGGI Christophe	x			
		ROBERT Anne-Marie	x			
	Centre des jeunes dirigeants Auvergne et Rhône-Alpes	ROBILLARD Pierre	x			
	Pôle de compétitivité Lyon Biopôle Minalogic Partenaires Céréales Vallée ViaMéca – Plastipolis et Tenerrdis	CHABBAL Jean	x			
		CLEMENT Florence	x			
		MARTEL Alain	x			
	France Chimie Aura	FURMINIEUX René-Pierre	x			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
1	Comité des banques Auvergne-Rhône-Alpes de la Fédération bancaire française	GRENIER Pierre-Henri	X			
	UIMM Auvergne-Rhône-Alpes	BORDES Claude	X			
	UIMM Auvergne-Rhône-Alpes Fédération française du bâtiment de la région Auvergne-Rhône-Alpes	PFISTER Françoise	X			
		REYNIER Frédéric	X			
	Fédération régionale des travaux publics Auvergne-Rhône-Alpes	CORNUT Jean-Marc	X			
	Accord Fédération nationale des transports routiers Auvergne-Rhône-Alpes et Fédération des entreprises de transports et logistique de France	LASSALLE Valérie	X			
	Union inter-entreprises de Lyon et sa région	POTELLE Jean-Charles				
	Association régionale Auvergne-Rhône-Alpes des industries agro-alimentaires	TRICHARD Alain	X			
	Accord entre délégation territoriale de l'union des entreprises et des salariés pour le logement et les chambres régionales de la Fédération de promoteurs constructeur de France Auvergne-Rhône-Alpes	VERRAX Eric	X			
	SYNTEC Rhône-Alpes	DESSERTINE Philippe	X			
	Accord entre les directions régionales de la SNCF, d'EDF et de la Poste	THAUVETTE Alain	X			
	Union nationale industries carrière Auvergne-Rhône-Alpes	BOISSELON Alain	X			
	Chambre régionale d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes	FIALIP Yannick	X			
		FLAUGERE Jean-Luc	X			
		THOMASSON Pascale	X			
	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles Auvergne-Rhône-Alpes	COMBE Véronique	X			
		ROYANNEZ Jean-Pierre	X			
	Les Jeunes agriculteurs Auvergne-Rhône-Alpes	COTTIER Sandrine				
		LEROY Jérémy	X			
	Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes	GUINAND Jean	X			
ROUX Annie		X				

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
1	Coordination rurale Auvergne-Rhône-Alpes	LAMIRAND Georges	x			
	COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes	BRUNIER Annick				
	Confédération régionale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole Auvergne-Rhône-Alpes	JOUVE Henri	x			
	Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire	BERNELIN Thierry	x			
2	Comité régional de la Confédération générale du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BASCOULERGUE Gisèle			x	
		BENSELLA Lynda			x	
		BERAUD Catherine			x	
		BOUVERET Lise			x	
		BOUVIER Bruno			x	
		CANET Fabrice			x	
		DA COSTA Rosa			x	
		FATIGA Antoine			x	
		FAURE Philippe			x	
		GELDHOF Nathalie			x	
		GUICHARD Karine			x	
		HOURS Eric			x	
		MARGERIT Laurence			x	
		MURCIA Jean-Raymond			x	
NATON Agnès			x			
PUTOUX Laurent			x			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
2	Comité régional de la Confédération générale du travail Auvergne-Rhône-Alpes	RODRIGUEZ Vincent			X	
		TOURNEUX Stéphane			X	
	Union régionale de la Confédération française démocratique du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BARRAT Jean	X			
		BOLF Edith	X			
		DUPUIS Stève	X			
		FASOLA Blanche	X			
		GUILHOT Jean-Marc	X			
		GUILLOT Daniel	X			
		JUYAUX-BLIN Christian	X			
		LAGNIER Christine	X			
		LAMOTTE Bruno	X			
		LOZAT Jean-Luc	X			
		MORAIN Marie-Christine	X			
		MORISSE François	X			
		NINNI Agnès	X			
		RAUFAST-BENBAKKAR Michelle	X			
		ROUSSY Delphine	X			
		SIVARDIERE Patrick	X			
		VRAY Annick	X			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
2	Union régionale de la Confédération générale du travail Force ouvrière Auvergne-Rhône-Alpes	BERTHIER Jeannine				
		BLACHON Eric				X
		BOCHARD Frédéric				X
		DELAUME Colette				X
		GILQUIN Jean-Pierre				X
		LEYRE Michelle				X
		PICHOT Arnaud				
		ROUVEURE Gisèle				
		SAMOUTH Pascal				X
		SEGAULT Hélène				X
		VINCIGUERRA Pio				X
	Accord entre l'union régionale de la Confédération des travailleurs chrétien Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs Rhône-Alpes	GAUDIN Valérie				
		GRANDJEAN François	X			
		LAURENT Bernard	X			
	Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadre Auvergne-Rhône-Alpes	ACOLATSE Erick	X			
		CARCELES Robert	X			
		CARUANA Laurent	X			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
2	Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadres Auvergne-Rhône-Alpes	GALLIEN Sylvie	x			
		GILBERT Madeleine	x			
	Union régionale de l'Union nationale des syndicats autonomes Auvergne-Rhône-Alpes	BISSON Bruno	x			
		HAMELIN Catherine	x			
		MUSSET Sophie	x			
		MYC Michel	x			
	Fédération syndicale unitaire Auvergne-Rhône-Alpes	AGNES Jacques				
	Union syndicale solidaires Auvergne-Rhône-Alpes	MILBERGUE Denise			x	
VELARD Patrick				x		
3	Union régionale des associations familiales Auvergne-Rhône-Alpes	VIGNAUD Béatrice	x			
	Caisses d'allocations familiales de la région Auvergne-Rhône-Alpes	VIALLE Alain	x			
	Accord entre CARSAT Auvergne, CARSAT Rhône-Alpes et l'association régionale des caisses de MSA Auvergne-Rhône-Alpes	DOGNIN DIT CRUISSAT Sarah	x			
	GROUPAMA Auvergne-Rhône-Alpes	LAOT Patrick	x			
	Union régional de la Mutualité française Auvergne-Rhône-Alpes	AUBRY Marc	x			
	Fédération hospitalière de France régional Auvergne-Rhône-Alpes	GEINDRE Catherine				
	Accord entre la délégation Auvergne-Rhône-Alpes de l'Union française des retraités, UNIORPA, Union régionale des Fédération départementales Génération Mouvement les aînées ruraux et Fédération national des associations de retraités Auvergne-Rhône-Alpes	AUSSEDAT Philippe				
	Accord entre le CREAI Auvergne et le CREAI Rhône-Alpes	CLAVERANNE Jean-Pierre	x			
	URIOPSS Auvergne-Rhône-Alpes	RAYNAUD Frédéric	x			

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
3	Union régionale SCOP et SCIC Auvergne et Rhône-Alpes	BABOLAT Guy	x			
	Association pour le digital en région Auvergne-Rhône-Alpes	PROST Michel-Louis	x			
	Conférence des établissements publics de recherche en Auvergne-Rhône-Alpes	PELLA Dominique	x			
	Accord entre les présidents de l'Université de Lyon, de l'Université Grenoble-Alpes et l'Université Clermont Auvergne et associés	BERNARD Mathias				
		BOUABDALLAH Khaled				
		DUMASY Lise				
		MEZUREUX Nathalie	x			
	Section régionale FCPE, PEEP, UNAAPE, URAPEL Auvergne et Rhône-Alpes	BENOIT Jean-Marie			x	
		ESSERTAIZE Laurent				
		GALLO Anaïck	x			
		ZAYET Zihar	x			
	Association Lyon place financière et tertiaire	LAC Jean-Pierre	x			
	CRAJEP Auvergne-Rhône-Alpes	COURIO Valérie	x			
		MONNET Alexis	x			
	Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles Auvergne-Rhône-Alpes	BROUSSAS Paulette	x			
	Accord entre UNEF, AFEV, FAGE et UNI	BARRETT Charlotte				
MEKEDDEM Nassim		x				
Union régionale des fédérations laïques Auvergne-Rhône-Alpes	QUADRINI Antoine	x				
Accord entre le comité régional olympique et sportif Auvergne et le comité régional olympique et sportif Rhône-Alpes	PLASSE Marie-Christine	x				

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
3	Comité régional du tourisme Auvergne-Rhône-Alpes	PESCHIER Rémi	X			
		VIGNAT Josette	X			
	Accord union fédération des consommateurs Auvergne et Rhône-Alpes	POSSE Robert	X			
	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire	MOYROUD Anne	X			
		ROSENBERG Armand	X			
	Accord entre l'association Rhône-Alpes des conservateurs (ARAC) et la Fondation du patrimoine	NUIRY Jean-Bernard	X			
	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles	MANOLOGLOU Antoine	X			
	Accord association sauve qui peut le court métrage, association Ardèche Images, EPCC, CITIA, association IMAGINOVE, association GRAC, association ACRIRA, association les Ecrans, association Plein champ et la Cinéfabrique	MARTIN Gérard	X			
	Accord entre les associations de bibliothécaires de France Auvergne et Rhône-Alpes, associations des libraires d'Auvergne et de Rhône-Alpes	MASSAULT Christian	X			
	Accord ARRAHLM, CNL, SOLIHA, EPL et UNPI	ARGENSON Jean-Jacques	X			
		JUILLAND Christine				
		LE FAOU Michel				
		VIAL-VOIRON Victor-John	X			
		Non désigné(e)				
	Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne-Rhône-Alpes	BEDIAT Patrick	X			
	Accord ATD Quart-Monde, union régionale des entreprises d'insertion Auvergne-Rhône-Alpes, secours populaire française Rhône-Alpes et Auvergne, délégation régionale du Secours catholique Auvergne et Rhône-Alpes	GOUEDARD-COMTE Marie-Elisabeth	X			
	Mission régionale d'information sur l'exclusion	CONDAMIN Yvon	X			
Association filière bois Fibois Auvergne-Rhône-Alpes	BAREAU Anne-Marie	X				

COLLEGE	ORGANISATION	NOM	POUR	CONTRE	ABSTENTION	NPPV
3	Accord entre URAPEI Rhône-Alpes et Auvergne, direction régionale de l'APF Auvergne-Rhône-Alpes, Fondation Perce Neige, APAJH Auvergne-Rhône-Alpes	PICCOLO Maël				
	Association nationale des apprentis	CADIOU Aurélien				
	Accord entre la Fondation OVE et Handi-Sup Auvergne	DEMAGNY Jean-Pierre	x			
	Jeune chambre économique Auvergne-Rhône-Alpes	BONNEFOY Thomas	x			
		PROFIT Linda	x			
	Union des fédérations Auvergne-Rhône-Alpes de protection de la nature	EROME Georges	x			
		RESCHE-RIGON Frédérique	x			
	Fédération régionale Auvergne pour la protection de la nature et de l'environnement	SAUMUREAU Marc	x			
	Ligue de coordination Auvergne-Rhône-Alpes de protection des oiseaux	RIVIERE Elisabeth	x			
	Conservatoire d'espace naturels d'Auvergne	AUBERGER Eliane	x			
	Fédération régionale des chasseurs d'Auvergne-Rhône-Alpes	CERNYS Rémy	x			
	Personnalités qualifiées en lien avec l'environnement et le développement durable	DESSEIN Aurélie				X
		D'HERBOMEZ-PROVOST Sophie	x			
GUIEAU Willy		x				
VERDIER Jean-Louis		x				
4	Personnalités qualifiées	BARATAY Denis	x			
		BRUNO Marie	x			
		DOYELLE Manon	x			
		FAUREAU Bernard	x			
		GELAS Nadine	x			
		HABOUZIT Michel	x			
		MARGUIN Christophe	x			

## Contributeurs

### Bruno LAMOTTE

Président du groupe de travail A « Relations et contractualisations financières Etat-Région »,  
Collège II,

Collège II,

Désigné par « l'Union régionale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) Auvergne-Rhône-Alpes »

Liste des membres de la commission/groupe par ordre alphabétique, avec collège et désignation

### COLLEGE 1\*

- DUBOSCQ Hervé (CPME)
- LAMIRAND Georges (Coord. Rurale)
- LATAPIE Didier (CRMA)
- RENIE Stanislas (MEDEF)
- REYNIER Frédéric (BT)

### COLLEGE 2\*

- COHEN-ALORO Fabien (UNSA)
- GUICHARD Karine (CGT)
- HOURS Eric (CGT)
- LAMOTTE Bruno (CFDT)
- LAURENT Bernard (CFTC)
- MARGERIT Laurence (CGT)
- ROUSSY Delphine (CFDT)

### COLLEGE 3\*

- BARATAY Denis (PQ ENVIRON)
- BONNEFOY Thomas (JCE)
- LAC Jean-Pierre (LYON PL. FINAN)
- NUIRY Jean-Bernard (PATRIMOINE ARAC)
- RAYNAUD Frédéric (URIOPSS)
- VIGNAT Josette (CRT)
- VERDIER Jean-Louis (PQ ENVIRON)

\* Collège 1 : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées

Collège 2 : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives

Collège 3 : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable

## Remerciements

Liste des personnes auditionnées

Le 10 décembre 2018

<b>Perrine TOURNADE</b> <b>Frédéric PICHON</b>	Conseillers référendaires, co-rapporteurs de la formation inter juridictions sur les finances locales Cour des comptes
---	---

Le 7 janvier 2019

<b>Claire SIMON</b>	Directrice des finances au Conseil Régional
---------------------	---

Le 4 mars 2019

<b>Christophe MICHELET</b>	Associé au sein du cabinet Partenaires Finances Locales
<b>Guy LEVI</b>	Secrétaire général aux affaires régionales
<b>Anabelle ZOGHBY</b>	SGAR
<b>M. JOUFFRET</b>	DRFIP

Le 1<sup>er</sup> avril 2019

<b>Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE</b>	Vice-présidente du conseil scientifique et responsable de la commission Organisation territoriale du GRALE-CNRS rattachée à l'université de Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.
<b>Alain LAMBERT</b>	Ancien Ministre du budget, Vice-président du Conseil départemental de l'Orne

Le 6 mai 2019

<b>Yves SARRAND</b>	Directeur général des services de Savoie, Directeur du Cabinet du Président
---------------------	--

## Contacts

**RAFFIN Michel**

Chargé d'études

Tél 04 26 73 41 45

[michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr](mailto:michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr)

**Véronique FOUILLAT**

Assistante

Tél 04 26 73 49 58

[Veronique.fouillat@auvergnerhonealpes.fr](mailto:Veronique.fouillat@auvergnerhonealpes.fr)

## Informations

Vous souhaitez suivre l'actualité du

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, inscrivez-vous à la  
[lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr](mailto:lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr)

ou

retrouvez les informations sur

le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :

[www.auvergnerhonealpes.fr/ceser](http://www.auvergnerhonealpes.fr/ceser)



*Le CESER répond à une saisine sur les relations financières Etat-Région.*

*Il tente en premier lieu de mettre en perspective les évolutions de la dépense publique en France, et notamment de la dépense locale. Il rappelle la montée de la préoccupation de l'Etat pour la maîtriser, avec des méthodes qui ont varié dans le temps. Depuis 2018, l'Etat a remplacé la baisse unilatérale de dotations par des « contrats » tout aussi unilatéraux de maîtrise des dépenses locales de fonctionnement.*

*Le CESER est soucieux d'une maîtrise des dépenses publique. Il préconise son respect d'une contractualisation financière équilibrée entre Etat et Région. Ceci passe par un bousculement du cadre légal et constitutionnel. Il convient ainsi d'appliquer des principes pour des contrats de confiance et d'efficacité, à centrer sur la négociation pour créer de la valeur, sur un engagement de l'Etat, sur une évaluation fondant les choix.*

*A ces principes, doivent s'ajouter trois actions de portée nationale pour financer par une recette pérenne le développement économique dévolu à la Région, pour dépasser le clivage comptable investissement/fonctionnement, et pour renforcer les engagements pluriannuels dans la loi.*

*Enfin, la Région doit montrer l'exemple avec les collectivités infrarégionales : animer la conférence territoriale de l'action publique, construire les solidarités par un management territorial dynamique en sont les clés.*

FINANCES LOCALES • FINANCES REGIONALES • DEPENSE D'INVESTISSEMENT •  
DEPENSE DE FONCTIONNEMENT • TRANSFERT DE COMPETENCES AUX REGIONS •  
REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

Crédit photos :123 rf

[www.auvergnerhonealpes.fr/ceser](http://www.auvergnerhonealpes.fr/ceser)

**CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon**  
8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02  
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

**CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand**  
59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 – 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2  
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20

