

GRALE – GROUPE THÉMATIQUE - FINANCES

« LES DEPENSES LOCALES »

Réunion du 2 avril 2012 - Compte rendu + Programme de recherche

PRÉSENTS :

Marie-Estelle BINET, économiste, RENNES
Robert HERTZOG, STRASBOURG et SFFP
Sylvie JOUBERT, juriste, EVRY
Marc LEROY, sociologue REIMS
Antoinette MARCHADIER-HASTINGS, juriste, NANTES
Loïc MARTEN, CG57 METZ
Christophe RUPRICH-ROBERT Dr. Gestion ; DGA CG 84 AVIGNON
Guy SIAT, juriste, Université de STRASBOURG

EXCUSES :

Vincent de BRIANT ; Marie-Laure BREUILLE, INRA, CESAER, DIJON ; **Robin DEGRON**
CRC Centre-Limousin ; **DELON-DESMOULIN** et **Gilles DESMOULIN**, juristes RENNES, **Claire DELPECH**, Assemblée des communautés de France – AdCF ; **William GILLES**, juriste, PARIS 1 ;
Jean-Luc PISSALOUX, juriste, DIJON ; **Marie-Christine STECKEL**, juriste LIMOGES

M. Hertzog remercie les membres présents et mentionne les excusés. Il rappelle que ce groupe est constitué dans le cadre du programme scientifique pluriannuel du GRALE et doté, à cet effet, d'un budget. Sa mission est de définir les orientations *et* le contenu précis des travaux à mener et de faire en sorte qu'ils soient effectivement pris en charge par des membres du groupe ou par des personnes à trouver afin qu'on puisse délivrer une production de qualité *in fine*.

Plusieurs propositions, faites notamment dans les courriels d'excuses, sont intéressantes en soi et sont éventuellement au programme d'un des centres associés, mais sont loin du cœur de notre thématique, qui doit rester la dépense locale. Certes, elle a un fort effet attractif et l'on pourra évoquer, pour telle dépense donnée, un besoin de financement approprié et en donner rapidement les caractères, ou signaler des problèmes de comptabilité ou de technique budgétaire. Mais cela doit rester accessoire. L'Annuaire 2011 comporte une série d'études sur la dépense locale qu'il ne s'agit ni de dupliquer, ni même de développer. La matière est suffisamment vaste pour labourer d'autres champs.

L'ambition du groupe est de combiner les dimensions doctrinales et théoriques, d'une part, et les aspects concrets et « utiles », d'autre part. Cela exige un élargissement des collaborateurs à des praticiens (fonctionnaires territoriaux, d'État, magistrats de CRC...) et on privilégiera, lorsque cela est possible, le binôme praticien-universitaire.

La séance du 2 avril/2012 a consisté essentiellement à fixer le cadre de recherches et à identifier les sujets possibles.

Plusieurs fils rouges, à valeur doctrinale, destinés à mettre les études sur une ligne commune et une problématique partagée devront être à l'esprit des auteurs quand ils choisiront le sujet et, naturellement, quand ils le traiteront :

1. L'idée du **pouvoir dépensier** sera présente avec des conjugaisons vers l'autonomie dans la dépense (et non seulement dans/par les ressources), les dépenses facultatives/discretionnaires/obligatoires, des considérations de sociologie des pouvoirs, etc.

2. La durable tension sur les ressources des CT oblige à des **politiques plus sélectives** et à de **profondes révisions des dépenses** : nature, caractères économiques, missions (compétences) assumées, etc. *Quid* de la *performance* ? Enfin sincèrement recherchée ? Sous quelle forme... ?
3. Quels effets systémiques sur la **répartition des pouvoirs et rôles (compétences)** entre organismes publics (optimum dimensionnel et subsidiarité deviennent des préoccupations réelles des acteurs et donnent des effets ?)
4. Assiste-t-on à un **usage plus intense des instruments de gestion**, de planification pluriannuelle, d'évaluation des politiques ? Dans certaines collectivités ou dans certains domaines plus que d'autres ?

PROGRAMME DE RECHERCHE

Il comporte trois entrées, dont chacune mérite une place, mais qui pourront être de taille variable.

Objectif entre 15 et 20 communications de 12 à 15 pages, soit un ouvrage d'environ 240 p.

I. LA DÉPENSE LOCALE VUE PAR ACTEURS

On ne peut pas ne pas avoir une présentation des dépenses par catégorie de collectivités : volume, structure, missions, caractères. Un seul article de synthèse ou plusieurs ?

Il faut une (des ?) étude(s) sur la dépense locale par les satellites et démembrements : importance, structure, caractères, évolution...

De préférence dans une perspective historique montrant combien la structure de la dépense locale a changé dans toutes les collectivités depuis 20 ou 25 ans.

Un tableau sur les dépenses des collectivités territoriales en Europe ? Sources : Dexia, Conseil de l'Europe, Eurostat ?

II. LES DOMAINES DE DÉPENSES (COMPÉTENCES)

À titre d'exemples :

- Enseignement – formation
- Social – solidarité
- Sécurité
- Voirie
- Culture, patrimoine, mais très difficile à bien déceler dans les documents budgétaires et comptables et à agréger.
- Déchets (quoique très morcelé)
- Action(s) économique(s) ; mais définition et périmètres
- Sport (tout est-il visible dans les budgets – entretien et fonctionnement des équipements, subventions ?) Peut-être un bon exemple pour monter la difficulté de cerner et mesurer une dépense locale pourtant très typée et souvent assez importante en volume et sensibilité politique ou stratégie d'une équipe (socialisation des jeunes...)
- Transports, pour la part figurant dans les budgets locaux (exemple des régions ?) car l'essentiel est externalisé (SEML, délégations...)
- Etc.

Toutes sont susceptibles de faire l'objet d'une étude, qui sera parfois centrée sur une collectivité (le social dans les départements), parfois transversale à plusieurs (les dépenses de culture). Cette dernière approche plaît beaucoup. Il ne faut cependant pas en cacher la difficulté. Les auteurs qui souhaiteront faire une telle étude choisiront le domaine en fonction notamment de la plus ou moins grande facilité d'y obtenir des données pertinentes.

Dans la mesure du possible quelques indications comparatistes, chaque fois.

III. LES THÉMATIQUES DE LA DÉPENSE LOCALE

Elles pourront être traitées en tant que telles ou comme dominante d'une des entrées précédentes. C'est l'approche la plus doctrinale, tout en pouvant aussi être très pratique.

1. **Crise** et dépenses locales : soutenabilité, restructuration, effets mécaniques sur certaines dépenses, nouveaux arbitrages
2. **Autonomie** de la dépense : obligatoire, facultative, discrétionnaire ; exiger de l'originalité sur ce sujet, sinon faible valeur ajoutée
3. **L'investissement** dans la dépense locale : évolution, nature et objet, programmation, privatisations évolutions sur l'ingénierie publique/privée.
4. La **maîtrise** des dépenses de **fonctionnement** ; principalement de la masse salariale.
5. Réflexions sur la **notion de compétence**, critères de répartition entre les collectivités, l'intérêt local, l'intérêt général...
6. La nécessaire **politique pluriannuelle** des dépenses locales : instruments pratiques (attention, pas art. sur AP-AE/CP)
7. La **performance** dans la dépense locale (standards, quelle pratique réelle de l'évaluation, du contrôle de gestion ; exemples étrangers ?)
8. La **décision** de dépense locale : étude de processus, arbitrages, rôle du VP ou adjoint finances, choix de certains domaines d'intervention dans des technologies où les capacités des CT de gérer le risque technologique sont très limitées : photovoltaïque, réseaux câblés, numérique haute définition.
9. **Etc.** (Si propositions)

CHOIX DE SUJETS PAR LES PERSONNES PRÉSENTES :

– Mme **BINET** (avec A. GUENGANT, à confirmer) : exploitation de la base de données sur les budgets (Comptes) des départements depuis 1982 ; sur un aspect de la transformation de la structure des dépenses des départements, qui a été considérable et a fait que l'institution a connu plusieurs vies financières sur la période.

– Christophe **RUPRICH-ROBERT** Que serait un observatoire de la dépense locale (statut et rattachement, nature de ce qu'on observe, création de standards, travaux en cours par les praticiens du contrôle de gestion, risques et enjeux pour l'État...). Ou alors sur la gestion et la décision pluriannuelle.

– Loïc **MARTEN** : l'évolution des dépenses du secteur local ; pourquoi est resté relativement stable dans le total des finances locales alors que pas de transferts de compétences de l'État, du moins en bonne et due forme.

– Guy **SIAT** « La dépense formation - enseignement dans LES budgets locaux »

– Antoinette **MARCHADIER-HASTINGS** : « Crise et dépenses locales » ; dépenses poussées à la hausse, celles où économies, quels arbitrages, investissement/ fonctionnement. Assez vaste pour éventuellement donner lieu à 2^o communication.

– Sylvie **JOUBERT** « La dépense d'investissement dans les budgets locaux » (depuis ???).

– Marc **LEROY** « Sur la décision locale de la dépense : regards d'un sociologue ».

POUR LA SUITE

– **Présentation des communications en préparation et de leur état d'avancement :**

Le GRALE réunissant son Conseil scientifique toute la journée du mercredi 27 juin, il est proposé que notre réunion se tienne **le mardi 26 juin de 14 h 00 à 18 h 00**. Si cette date ne convenait pas à un nombre important d'entre vous, on la déplacerait au jeudi 28 de 10 h 00 à 14 h 30 avec buffet sur place.

– Transmission à R. Hertzog de vos **remarques sur le programme de recherches**, notamment de la part des personnes absentes le 2 avril. On peut encore l'enrichir et préciser.

– **Proposer les sujets** à traiter, dans les listes ci-dessus, de la part des absents du 2 avril.

– **Propositions de nouveaux contributeurs, universitaires ou praticiens**, pour les thèmes de la recherche. **TRÈS IMPORTANT**.

CORDONNÉES COURRIEL DES MEMBRES DU GROUPE.

Comme convenu, afin de faciliter les échanges.

Marie-Estelle BINET, économiste, RENNES, marie-estelle.binet@univ-rennes1.fr

Marie-Laure BREUILLE INRA, CESAER Dijon breuille@dijon.inra.fr

Vincent de BRIANT Paris-Est-Créteil Chercheur au Largotec, debriant@u-pec.fr

Robin DEGRON CRC Centre-Limousin, rdegron@centre-limousin.comptes.fr

Corinne DELON-DESMOULIN Juriste RENNES corinne.delon@uhb.fr

Claire DELPECH Assemblée des communautés de France – AdCF c.delpech@adcf.asso.fr

William GILLES, juriste, Paris 1 william.gilles@univ-paris1.fr

Robert HERTZOG, juriste, IEP Strasbourg robert.hertzog@unistra.fr

Sylvie JOUBERT, juriste, Université d'Evry sylviejoubert68@yahoo.fr

Antoinette MARCHADIER-HASTINGS, juriste, Nantes.

antoinette.hastings-marchadier@univ-nantes.fr

Marc LEROY Professeur de sociologie Université de Reims Champagne-Ardenne marc.leroy@univ-reims.fr

Loïc MARTEN Service des études et des ressources financières, Metz, loic.marten@cg57.fr

Jean-Luc PISSALOUX juriste, Dijon, jean-luc.pissaloux@neuf.fr

Christophe RUPRICH-ROBERT, DGA Pôle Organisation, Système d'Information et Contrôle christophe.ruprich@cg84.fr

Guy SIAT, juriste, Université de Strasbourg, guy.siat@unistra.fr

Marie-Christine STECKEL, juriste, marie-christine.steckel@unilim.fr