



Paris le 24 avril 2007 - n°77/D130

Compte rendu de la 1^{ère} réunion du Groupe de travail Cnis du 13 mars 2007
« **Mesure des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale** »

Présents :

Odile BOVAR
Michel CHAIX
INDUSTRIE
Lise DERVIEUX
Bruno DIETSCH
Michel DUEE
Yves DURUFLE
Yves FREVILLE
Guillaume HOURIEZ
INDUSTRIE
Martine JELJOUL
RECHERCHE
Bernard LE CALVEZ
Bernard MOREL
Yvon OLLIVIER
Brigitte OUVRE
Claude REISMAN
Nancy VIARD
Guillaume WEMELBEKE

DIACT
DGCP MIN ECONOMIE FINANCES

MIN AGRICULTURE PECHE
DEPS MIN CULTURE
DREES MIN SANTE SOLIDARITE
SGAR NORD PAS DE CALAIS
SENAT
DGCP MIN ECONOMIE FINANCES

DEPP MIN EDUCATION ENSGT SUP

INSEE DR BRETAGNE
INSEE DDAR
IGF MIN ECONOMIE FINANCES INDUSTRIE
CNIS
TRESORERIE GENERALE DE L'HERAULT
INSEE DDAR
SESP MIN TRANSPORTS EQUIPEMENT

Excusés :

Maurice DESRIERS
Eliane DUTARTE
Sandrine GODFROID
Pierre STUSSI

SCEES MIN AGRICULTURE PECHE
DIACT
SGAR ALSACE
SGAR PICARDIE

Cette première réunion avait pour objectif de recueillir auprès de chaque participant ses attentes et sa perception du mandat du groupe de travail, et de présenter le calendrier et les ordres du jour des prochaines réunions.

Le président du groupe de travail (Yvon OLIVIER)

Parmi les objectifs du projet de mandat il faut retenir en particulier l'élaboration d'une méthodologie pérenne de quantification des dépenses de l'Etat au niveau régional.

Récemment le rapport Richard qui a souligné les enjeux d'une maîtrise des dépenses publiques locales a regretté le peu d'informations disponibles concernant les dépenses de l'Etat en région. Ce diagnostic est confirmé par l'expérience - en tant que préfet de région – en particulier lors de l'élaboration des contrats de plan Etat-Région qui conduisent les services des préfetures à estimer les dépenses publiques dans la Région.

En effet, les méthodes sont empiriques et se heurtent à de nombreuses difficultés. D'ailleurs, les interlocuteurs locaux (notamment le conseil régional) comprennent difficilement ces difficultés et regrettent de ne pas avoir plus de renseignements sur les dépenses de l'Etat.

Il y donc un véritable enjeu à développer des méthodes pérennes de localisation des dépenses de l'Etat afin de fournir les informations nécessaires à la mise en œuvre du projet de l'Etat dans la Région.

Il faudra par ailleurs se poser la question de l'échelon territorial pertinent, en particulier il semble opportun d'envisager une localisation au niveau du département pour certains domaines de l'action de l'Etat.

Co-rapporteur INSEE (Nancy VIARD)

L'INSEE reçoit de la DGCP les comptes des administrations publiques locales et publie des comptes régionaux des administrations publiques locales.

Co-rapporteur DGCP (Guillaume HOURIEZ)

Dans le document réalisé par Sylvie BERNADET (Insee) qui fait la synthèse des études sur la localisation des dépenses de l'Etat, réalisées entre 1985 et 1994 (il n'y a pas eu d'autres tentatives depuis à l'Insee), il est écrit en tant que perspective : « *une première démarche consisterait à mieux analyser la demande et la confronter aux sources existantes* ». Il apparaît en effet essentiel de partir des besoins et c'est peut-être ce qui a manqué à plusieurs tentatives de localisation des dépenses de l'Etat qui d'ailleurs n'ont jamais véritablement abouti.

Plus loin dans le même document il est envisagé de rechercher « *des passerelles [...] entre les comptabilités disponibles en région et sur le plan national* ». A ce titre, il pourrait être utile de bénéficier de l'expérience des comptables régionaux des DOM qui réalisent des comptes « complets » des administrations publiques, à partir de données fournis par la DGCP et d'une collecte d'information régionale, tant du point de vue des méthodes que de l'utilisation qui en est faite par les décideurs locaux.

Secrétariat du Cnis (Brigitte OUVRE)

Le secrétariat du Cnis assure un soutien logistique au groupe de travail.

Ministère de la santé (Michel DUEE)

La DREES réalise les comptes de la santé et de la protection sociale au niveau national. A long-terme, la perspective d'une régionalisation des comptes sociaux pourrait être envisagée.

Ministère de l'Agriculture (Lise DERVIEUX)

Le Ministère de l'agriculture régionalise les concours publics à l'agriculture y compris ceux versés par le CNASEA et les offices agricoles. Le Ministère envisage de publier l'ensemble de ces dépenses par région et par département.

Par ailleurs, le ministère de l'agriculture souhaiterait mieux connaître les dépenses des collectivités locales à destination du secteur agricole qui s'élèveraient à 1 Md€ sur les 12 Md€ de dépenses publiques pour l'agriculture. Les informations doivent être collectées directement auprès des collectivités parce qu'il n'existe pas d'informations centralisées. En particulier l'utilisation de la ventilation fonctionnelle des dépenses des collectivités issue de leurs comptes de gestion (centralisés par la DGCP) n'est pas concluante.

Ministère de la culture (Bruno DIESTCH)

Les dépenses de l'Etat dans le domaine de la culture sont particulièrement difficiles à régionaliser en raison du grand nombre d'ordonnateurs centraux (le cas des subventions nationales) et des problèmes liés à la consolidation des dépenses des collectivités locales d'une part et de celles de l'Etat d'autre part.

Le Ministère de la culture attend des travaux du groupe, des indications méthodologiques.

TPG de la région Languedoc-Roussillon (Claude REISMAN)

Trois séries de documents sont réalisés par la Trésorerie générale de l'Hérault :

- le tableau de bord trimestriel des opérations financières de l'État (depuis 2003). Ce tableau de bord présente les dépenses de l'Etat à partir des écritures comptables du TPG de région. Ce tableau de bord sert de base à un travail plus approfondi avec le SGAR pour une vision plus fonctionnelle ;
- Tableau de bord trimestriel des fonds européens (depuis 2003) ;
- tableau économique conjoncturel, préparé en collaboration avec l'Insee pour le pôle gestion publique et de développement économique ; le contenu ayant été défini avec le Préfet.

Les problèmes rencontrés sont de plusieurs natures :

- difficultés liées à la mise en place de la LOLF (changement des nomenclatures budgétaire et comptable) : la comparaison des trimestres d'une année sur l'autre a nécessité un travail supplémentaire pour raisonner à périmètre constant ;
- les données sont fournies par nature de dépenses et non par fonction ;
- certaines dépenses ne sont pas localisées (dépenses agricoles, aides sociales à l'emploi...) ;
- certains BOP sont interrégionaux

Dans ce contexte, le suivi des contrats de plan Etat-Région et des pôles de compétitivité, ou le chiffrage des dépenses de l'Etat concernant un domaine d'intervention particulier (la viticulture par exemple) nécessitent, de la part de la Trésorerie, un suivi spécifique de l'exécution des dépenses d'intervention de l'Etat et une collecte de l'information auprès des représentants locaux des opérateurs de l'Etat (le CNASEA par exemple).

Il est donc essentiel que les travaux du groupe puissent déboucher sur une proposition de méthode harmonisée.

Ministère de l'Education Nationale (Martine JELJOU)

Le Ministère de l'Education nationale a publié en 2001 les dépenses de l'Etat et des collectivités locales par élève pour chaque région. Si les salaires des enseignants sont connus, le Ministère ne dispose pas de données pour les organismes de recherche.

Le Président de la formation « Statistiques régionales et locales » du Cnis (Yves FRÉVILLE)

Il existait une bonne vision du budget d'investissement de l'Etat dans les années 60 et la connaissance de la régionalisation du budget de l'Etat s'est dégradée depuis. Dès les années 70, on a cherché à connaître l'impact économique de la redistribution spatiale des dépenses de l'Etat. En particulier on a cherché à mettre en évidence les mécanismes de stabilisation dans le cas d'une crise économique régionale. C'est Rémy Prudhomme en 1973 qui a tenté le premier de « territorialiser » le budget de l'Etat à partir des flux financiers réels et, lorsque l'information faisait défaut, à partir de clés de répartition statistiques (par exemple : les dépenses de la recherche selon nombre de chercheurs sur le territoire).

De façon générale, la régionalisation des dépenses de l'Etat peut résulter de deux points de vue : celui du bénéficiaire final ou celui du paiement plus adapté à la mesure de l'impact économique dans la région. Par exemple dans le cas de la défense nationale, l'optique du bénéficiaire final considère que le service public de la défense bénéficie à tous, or si on veut avoir une idée de l'impact économique des dépenses de l'Etat dans la région Bretagne, il faut tenir compte des dépenses d'investissement du ministère de la défense. Il serait donc souhaitable de privilégier l'optique du paiement (de l'impact économique) ; toutefois celle du bénéficiaire finale pourrait être reprise pour des traitements particuliers.

La régionalisation des dépenses de l'Etat, pour être intéressante doit aboutir à une vision globale par domaine de l'impact de l'Etat sur un territoire donné. Or, on ne connaît pas, par exemple, la répartition des crédits de justice sur le territoire national. Il est donc nécessaire de dégager des priorités.

S'agissant des dépenses d'intervention : il devrait être relativement facile de localiser les dépenses d'intervention sur le territoire en faveur des ménages et des collectivités locales. A contrario, les dégrèvements locaux pour les entreprises qui s'effectuent au niveau du siège social seront plus difficiles à régionaliser et l'utilisation de clés de répartition va s'imposer pour régionaliser ces dépenses.

De façon générale, les dépenses de services individualisables peuvent être localisées facilement. Par exemple pour le secteur éducation, la localisation du bénéficiaire (élève) ne pose pas de difficulté. En revanche, pour les services collectifs purs, on se heurte à des difficultés : comment répartir les dépenses d'armement par exemple ? La charge de la dette ? Comment régionaliser les pensions civiles et militaires ? Plusieurs méthodes devront être testées.

A l'heure de la mise en place des indicateurs LOLF, il semble que ce soit le bon moment de réaliser les travaux de localisation des dépenses de l'Etat en particulier pour donner une information sur la « *fonctionnalité horizontale* » de la LOLF.

SGAR du Nord-Pas-de-Calais (Yves DURUFLE)

Les attentes sont très fortes dans les régions. Le contexte a beaucoup évolué ces dernières années : acte II de la décentralisation, mise en place de la LOLF. Les collectivités locales attendent que l'Etat joue un rôle de péréquation et ne manquent pas de pointer son désengagement.

Le préfet a besoin d'outils qui lui fournissent une vision transversale pour rendre son avis sur les BOP régionaux. Au-delà, l'explicitation du rôle de redistribution des dépenses publiques nécessite de

retenir un périmètre des dépenses plus large. Il faut à cet égard souligner le poids important des comptes sociaux en matière de redistribution ; mais aussi des dépenses d'intervention qui transitent par les agences (ANRU, CNASEA) ainsi que les fonds structurels européens.

Des travaux de régionalisation ont été menés par le SGAR de la région Nord Pas-de-Calais en collaboration avec la Trésorerie générale et plus largement du pôle GPDE. Il en ressort notamment des besoins en terme de méthode. Aussi, même si la DIACT jouent un rôle de coordination au niveau des SGAR, la question de l'harmonisation des méthodes subsiste. A contrario, des questions spécifiques se posent ; par exemple pour une région frontalière comme la région Nord-Pas-de-Calais, les recettes douanières représentent un poids important mais n'affectent pas principalement la région.

Ministère de l'Équipement (Guillaume WEMELBEKE)

Le Ministère de l'équipement ne publie pas de dépenses régionalisées.

DGCP (Michel CHAIX)

La DGCP assure l'animation nationale des pôles GPDE. Actuellement dans le cadre du pôle GPDE, des tableaux de bord et des documents de synthèse sont réalisés de façon isolée dans la plupart des régions ; leur but est d'informer le Préfet sur l'action de l'Etat en région.

Or il est apparaît nécessaire de réaliser un support de référence (boite à outils) afin que tous les Préfets aient à leur disposition des documents relativement proches, réalisés selon une structure type. Pour atteindre cet objectif, les investissements réalisés dans chaque région doivent être mutualisés et les informations sur les interventions des agences (CNASEA, ANRU, etc.) dans les régions doivent être produites pour chaque région selon une méthode harmonisée.

Observatoire des territoires – DIACT (Odile BOVAR)

L'observatoire des territoires rend compte des dynamiques régionales et fournit des éléments de transparence sur ces dynamiques. Or l'Etat est un acteur économique majeur sur le territoire. Du point de vue de l'observatoire deux questions se posent : quelle est la dépendance de l'économie régionale vis à vis de l'Etat ? Quelles sont les actions de l'Etat par grandes fonctions ?

Les besoins d'information sur ces sujets sont importants (questionnaire OCDE sur la santé, l'éducation) ; mais il y a peu d'informations disponibles concernant l'Etat (cf. rapport Richard).

De plus, des dépenses sont réalisées par des établissements publics (en nombre croissant). Il est donc important de rassembler toutes les informations disponibles.

Direction régionale de l'Insee Bretagne (Bernard Le CALVEZ)

La trésorerie de Bretagne a réalisé un travail sur le poids de l'Etat en Bretagne. Ces travaux, s'ils sont intéressants, montrent également les limites de l'exercice. En effet, des difficultés ont été identifiées, notamment en ce qui concerne la localisation des dépenses militaires : certaines dépenses militaires ne bénéficient pas à la région et « partent » à l'international (matériels électroniques d'un sous-marin par exemple). Par ailleurs, les BOP interrégionaux nécessitent de mettre en place des méthodes de répartition.

Toutefois, il existe des sources fiables de localisation comme par exemple les fichiers de paie de la fonction publique dans lesquels est disponible une triple localisation (le lieu de travail, le lieu de résidence, le lieu du paiement).

Département de l'Action Régionale de l'Insee et rapporteur de la formation « statistiques régionales et locales » du Cnis (Bernard MOREL)

Potentiellement le mandat du groupe de travail peut conduire à de nombreuses questions (sur les concepts de localisation par exemple) auxquelles on essaie de répondre depuis bien longtemps. Aussi le groupe de travail doit-il adopter une démarche résolument pragmatique et partant des besoins, en particulier d'harmonisation des méthodes, produire un outil directement utile pour les décideurs locaux.

Il peut être relativement facile d'obtenir des informations sur certaines grandes fonctions et pour les salaires des agents de l'Etat, les sources sont disponibles. Pour le reste, il ne faudra pas hésiter à faire des choix – pragmatiques – lorsque l'information n'est pas facilement mobilisable ou lorsque les concepts de localisation sont trop complexes.

Si le niveau territorial retenu dans le mandat du groupe de travail est bien la région, il ne faut bien sûr pas s'interdire de travailler à un niveau plus fin.

La durée du groupe est d'environ un an. Un rapport d'étape doit être présenté en septembre 2007 à la formation du Cnis et un rapport final en juin 2008.

* *

 *

Autres points

Les participants sont invités à transmettre tous les documents utiles aux co-rapporteurs afin de constituer rapidement un fonds documentaire.

Le groupe souhaite associer la DGCL à ces travaux.

Le calendrier des prochaines réunions

Le président du groupe de travail, Monsieur Ollivier, propose un calendrier de déroulement des travaux :

-24 avril de 10 h à 13 h :

Présentation des travaux menés par un SGAR et par une trésorerie.
(Monsieur Duruflé et Madame REISMAN).

- 29 mai de 10h à 13h :

Présentation des données disponibles à la DGCP (et notamment visibilité des grandes masses passant par les agences)

Présentation des données sur les effectifs et les salaires des agents de l'Etat par l'Insee

- 26 juin de 10h à 13h :

Approches sectorielles

ANNEXE : liste des participants

Contact	Organisme	Adresse E-mail
Yves FREVILLE		yves.freville@wanadoo.fr
Michèle JACQUOT	DEPP MIN EDUCATION ENSGT SUP RECHERCHE	michele.jacquot@education.gouv.fr
Martine JELJOUL	DEPP MIN EDUCATION ENSGT SUP RECHERCHE	martine.jeljoul@education.gouv.fr
Bruno DIETSCH	DEPS MIN CULTURE	bruno.dietsch@culture.gouv.fr
Christine GONZALEZ DEMICHEL	DGAFP MIN FONCTION PUBLIQUE	christine.gonzalez-demichel@fp.pm.gouv.fr
Jean-Luc HELLER	DGCL MIN INTERIEUR	jean-luc.heller@interieur.gouv.fr
Michel CHAIX	DGCP MIN ECONOMIE FINANCES INDUSTRIE	michel.chaix@cp.finances.gouv.fr
Guillaume HOURIEZ	DGCP MIN ECONOMIE FINANCES INDUSTRIE	guillaume.houriez@cp.finances.gouv.fr
Odile BOVAR	DIACT	odile.bovar@diact.gouv.fr
Eliane DUTARTE	DIACT	eliane.dutarte@diact.gouv.fr
Michel DUEE	DREES MIN SANTE SOLIDARITE	michel.duee@sante.gouv.fr
Yvon OLLIVIER	IGF MIN ECONOMIE FINANCES INDUSTRIE	yvon.ollivier@igf.finances.gouv.fr
Bernard Le Calvez	INSEE DR BRETAGNE	bernard.le-calvez@insee.fr
Bernard MOREL	INSEE MK1 DDAR	bernard.morel@insee.fr
Nancy VIARD	INSEE MK1 DDAR	nancy.viard@insee.fr
Lise DERVIEUX	MIN AGRICULTURE PECHE	lise.dervieux@agriculture.gouv.fr
Maurice DESRIERS	SCEES MIN AGRICULTURE PECHE	maurice.desriers@agriculture.gouv.fr
Guillaume WEMELBEKE	SESP MIN TRANSPORTS EQUIPEMENT	guillaume.wemelbeke@equipement.gouv.fr
Jean-Marie SAUNIER	SESP MIN TRANSPORTS EQUIPEMENT	jean-marie.saunier@equipement.gouv.fr
Sandrine GODFROID	SGAR ALSACE	sandrine.godfroid@alsace.pref.gouv.fr
Marc CHALLEAT	SGAR CENTRE	marc.challeat@centre.pref.gouv.fr
Yves DURUFLE	SGAR NORD PAS DE CALAIS	yves.durufle@nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr
Pierre STUSSI	SGAR PICARDIE	pierre.stussi@picardie.pref.gouv.fr
Claude REISMAN	TRESORERIE GENERALE DE L'HERAULT	claud.reisman@cp.finances.gouv.fr
Pour le Cnis		
Brigitte OUVRE	CNIS	brigitte.ouvre@insee.fr
Françoise DUSSERT	CNIS	francoise.dussert@insee.fr