

GROUPE DE TRAVAIL

LA MESURE TERRITORIALE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Le groupe de travail a reçu mandat de construire une méthodologie pérenne et harmonisée de mesure territoriale de la dépense publique à partir d'une analyse des besoins des utilisateurs. Il est donc important, avant d'aller plus loin dans les investigations, de cerner cette notion d'utilisateurs et la nature des besoins qui en découlent.

1. Les différents besoins exprimés

La DIACT

« *Mieux connaître la répartition des ressources publiques sur le territoire* » est l'une des conclusions du premier rapport de l'Observatoire des territoires⁽¹⁾, créé à l'initiative de la DIACT, dont toute une partie est consacrée à l'examen de la diversité et des disparités territoriales sous l'angle de la cohésion. Le rapport souligne l'absence de vision consolidée des différentes composantes de la dépense publique au niveau territorial et la méconnaissance de la part respective de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement des grandes fonctions (recherche, transports, santé, action sociale, etc.) au moment même où une nouvelle étape de la décentralisation venait d'être franchie. Il préconise donc d'« *engager une régionalisation progressive des comptes de l'Etat et des administrations de sécurité, en sélectionnant les thèmes et les agrégats les plus pertinents pour lesquels des progrès rapides peuvent être obtenus* ».

Cette question figure ainsi au programme de travail 2006-2007 de l'Observatoire, dans la perspective du prochain rapport, à paraître en 2008 (rapport triennal). Les préfets souhaitent en effet savoir comment les finances de l'Etat se répartissent au niveau local et ce que « pèse » l'Etat (au sens large) face à la collectivité régionale dans leur région. D'autre part, la montée en puissance des régions dans l'exercice des compétences transférées, la raréfaction des crédits de l'Etat et l'équité appellent une connaissance précise, à un niveau territorial donné, des moyens mis en œuvre par les différentes collectivités publiques à l'appui de leurs politiques respectives. Plus globalement, le développement de l'évaluation des politiques publiques induit par la contrainte budgétaire et la contribution (décisive ou non) des politiques régionales à la croissance nationale⁽²⁾, impliquent d'en apprécier les convergences, les complémentarités et, pour ce qui concerne plus particulièrement l'Etat, la pertinence de la répartition de ses efforts.

Les préfetures de région

Plusieurs services régionaux de l'Etat⁽³⁾ se sont, de manière plus ou moins ambitieuse selon les cas, spontanément emparés de cette question. Avec plus ou moins de succès, ils ont

⁽¹⁾ « Dynamiques et diversité des territoires français » - 2005 – La Documentation française

⁽²⁾ cf. notamment « Panorama des régions » – 2005 - OCDE

⁽³⁾ Alsace, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais pour les démarches les plus connues et les plus anciennes

cherché – en dépit de réelles difficultés techniques – à faire le point sur le poids budgétaire et financier de l'Etat dans la région. Il est intéressant de noter que ces démarches avaient :

- toutes comme point de départ, le souci de positionner l'Etat par rapport à la région dans la vie économique locale, voire de répondre au discours de la région (sur le désengagement de l'Etat par exemple)
- dans la plupart des cas, inclus les comptes sociaux et porté sur les dépenses et les recettes (en les rapprochant afin de faire une balance et d'en valoriser éventuellement le solde compte tenu de la sensibilité du sujet au plan local).

Les pôles GPDE

La récente généralisation de la démarche au sein des pôles GPDE semble s'inscrire dans une logique un peu différente. Elle a en effet apparemment plus pour objet de rendre compte de l'exécution territoriale de la dépense de l'Etat de la manière la plus complète possible et d'en faciliter une présentation de synthèse. Elle répond cependant également à un véritable besoin du représentant de l'Etat en région, tant du point de vue de l'efficacité du fonctionnement des services de l'Etat et des organismes qui en relèvent que du point de vue du dialogue avec les collectivités territoriales, et permettrait de disposer d'outils de pilotage performants au moyen de tableaux de bord régulièrement mis à jour en CAR (politiques contractualisées notamment).

Les difficultés techniques rencontrées semblent en revanche de même ordre que les travaux initiés par les préfets ou les SGAR, qui n'ont pu être menés sans une forte implication des TPG, et ils soulèvent les mêmes questions.

◦ ◦

La mise en place d'un groupe de travail sur la mesure des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale au sein du CNIS répond donc à une véritable nécessité pour la DIACT et pour les préfetures de région, les pôles GPDE trouvant peut-être plus facilement des issues au sein du MINEFI.

◦ ◦

2. La notion d'utilisateurs et la nature du besoin

Une parfaite connaissance de l'exécution territoriale de la dépense de l'Etat est un préalable à une connaissance statistique fine du poids de cette dépense dans l'ensemble de la dépense publique sur un territoire, au regard notamment de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques, et à une éventuelle approche de l'impact des différentes masses de crédits sur l'économie régionale.

L'égalité des chances de développement des territoires, la pertinence du soutien aux dynamiques locales au regard des handicaps territoriaux, de leur richesse et du taux d'effort des acteurs locaux pour ne citer que ces aspects, sont autant d'éléments stratégiques de la politique nationale pour l'aménagement et la compétitivité des territoires dont participe la politique de cohésion. Cela est d'autant plus vrai que la multiplicité des acteurs ne facilite pas

la lisibilité de l'action publique dont la répartition des compétences complexifie l'analyse, laquelle doit tenir compte d'éventuelles concurrences, jeux d'acteurs, etc.

Telle semble bien être également la nature du besoin identifié par Pierre RICHARD dans son récent rapport sur la maîtrise de la dépense publique locale. Approuvant le rapport précité de l'Observatoire des territoires de la DIACT, P. RICHARD estime indispensable et urgent de disposer d'un outil de mesure complète de l'action publique sur un territoire donné, incluant les collectivités territoriales et les comptes sociaux. L'objectif n'est toutefois plus d'apprécier la pertinence des sommes mobilisées par l'Etat sur un territoire au regard de ses enjeux et de les « confronter » aux crédits mobilisés par la région sur ce territoire, mais d'avoir une vision consolidée de la dépense publique au niveau territorial « *pour mieux la piloter et la maîtriser* ».

C'est dans ce contexte que pourraient être débattus au sein du groupe de travail, compte tenu de l'indispensable progressivité de la démarche, les catégories de dépenses (fonction, objet, etc.) dont la connaissance statistique est la plus urgente afin de permettre à la DIACT et aux représentants de l'Etat en région, à plus ou moins long terme :

- de pouvoir faire connaître le volume des dépenses de l'Etat en région sur les fonctions les plus stratégiques, en réponse, le cas échéant, aux allégations des élus.
- d'apprécier la pertinence de la dépense publique par rapport aux handicaps, retards, etc. et aux enjeux stratégiques des territoires pour l'économie nationale
- à plus long terme d'évaluer l'efficacité de la dépense publique et de ses composantes sur l'évolution des inégalités territoriales et, au-delà, sur les stratégies de développement nationales et régionales .