

CESER Bourgogne Franche-Comté

## L'Essentiel de l'avis Repenser la dépense publique locale

Dans un contexte de contraintes budgétaires accrues et de mutation de l'action publique, les collectivités locales sont amenées à faire des choix toujours plus complexes pour mettre en œuvre leurs politiques publiques. Les arbitrages budgétaires reposent souvent sur une opposition entre des dépenses d'investissement considérées comme « vertueuses » et des dépenses de fonctionnement généralement jugées de manière « négative » et indifférenciée. Le CESER a approfondi cette problématique récurrente sur laquelle reposent de nombreuses décisions politiques.

Les Élus locaux affirment généralement vouloir privilégier l'investissement et diminuer le fonctionnement. La maîtrise des dépenses de fonctionnement permet en effet de préserver une bonne capacité d'autofinancement (donc d'investissement) tout en contenant la dette.

Cependant, dans les faits, on constate que la nature des dépenses d'investissement et de fonctionnement est très diversifiée : par exemple, certains investissements généreront une activité économique sur le court terme mais des dépenses de fonctionnement sur le long terme. A contrario, certaines dépenses de fonctionnement sont indispensables au développement des territoires et peuvent ainsi être considérées comme un « investissement sur le long terme ». C'est par exemple le cas des dépenses d'ingénierie territoriale.

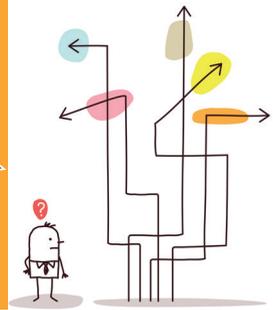
Qui plus est, notre société est impactée par des mutations sociétales de tous les ordres (technologiques, transitions professionnelles, changement climatique, impact du numérique, etc.) qui impliquent de revisiter les politiques publiques.

Dès lors, dans ce contexte, la catégorisation comptable « investissement-fonctionnement » a-t-elle encore du sens ? Que signifie investir sur le long terme, au final ? Est-ce réaliser un équipement, une infrastructure ? Ou est-ce soutenir de l'ingénierie qui permettra de développer les initiatives, créant ainsi de la richesse locale (emploi non délocalisable, lien social renforcé, environnement préservé...) ? Comment alors réorienter les interventions publiques (donc les budgets) pour favoriser le développement local ?

Voici quelques-unes des questions explorées par le CESER dans son avis intitulé « **Repenser la dépense publique locale** ». En approfondissant les notions de dépenses d'investissement et de fonctionnement, le CESER tente de montrer les limites de cette catégorisation budgétaire et comptable. L'objectif est de donner à voir une autre manière de considérer la dépense publique, et une autre façon de concevoir les arbitrages budgétaires. In fine, il s'agit de favoriser le développement des territoires et leur adaptabilité face aux nombreuses mutations qu'ils rencontrent, en améliorant l'efficacité des politiques publiques locales.



*Sylvain Marmier est le rapporteur de cet avis. Membre du 1<sup>er</sup> collège, il représente la Chambre régionale d'agriculture (CRA).*



## LES PROPOSITIONS DU CESER

Le CESER a souhaité mettre l'accent sur des recommandations qu'il a conçues comme **des outils d'aide à la décision** pour les acteurs publics locaux. Il est bien conscient que plusieurs collectivités de Bourgogne-Franche-Comté ont d'ores et déjà engagé des démarches de fond pour optimiser leurs dépenses. Les propositions qu'il formule ont vocation à faciliter les arbitrages budgétaires tout en remettant en débat certains déterminants de la dépense publique locale, comme par exemple la recherche d'effets de levier.

### Une proposition « socle »

Le CESER propose tout d'abord **de développer une autre approche des dépenses d'investissement et de fonctionnement des collectivités locales, en dépassant le postulat qui veut que les dépenses d'investissements soient par essence plus « vertueuses » que celles de fonctionnement.** Cette approche (exposée dans la deuxième partie du rapport) vise à améliorer la décision publique et les arbitrages budgétaires des collectivités locales. Elle constitue le socle des propositions suivantes.

### Développer une démarche d'investissement plus globale

Le CESER propose de **consolider certaines phases de la démarche d'investissement :**

- **Mieux connaître le patrimoine de la collectivité locale :** disposer d'un inventaire précis du patrimoine et envisager une polyvalence de ses usages.
- **Développer une stratégie d'arbitrage patrimonial :** définir des critères de choix permettant de sélectionner les investissements les plus pertinents au regard du projet de territoire.
- **Co-construire les projets d'investissement avec les acteurs locaux :** davantage développer le dialogue avec les autres collectivités du bassin de vie, afin de faire porter le projet d'investissement par l'échelon optimal, tout en y associant les acteurs privés et les citoyens.

### Améliorer l'efficacité des investissements

Le CESER propose **d'évaluer préalablement l'efficacité socio-économique des investissements**, notamment sur les points suivants :

- Estimer les externalités négatives et positives et les effets levier recherchés.
- Estimer les coûts de l'investissement en le comparant avec les coûts actuels.

Il s'agit par ailleurs de développer une démarche d'évaluation participative afin d'enrichir le processus d'évaluation et de favoriser l'acceptabilité sociale de certains projets d'investissement.

### Anticiper la faisabilité financière des projets

Le CESER propose aux collectivités **de mettre en place une démarche de prospective financière**, qui doit permettre de :

- **Mesurer la soutenabilité budgétaire des dépenses envisagées**, et d'anticiper au mieux leurs effets sur la trajectoire financière de la collectivité (taux d'endettement, capacité d'autofinancement, etc.).
- **Anticiper la dégradation des indicateurs financiers**, de définir les possibilités pour contrecarrer ces évolutions et réagir au plus tôt.
- **Sortir de certains clivages**, en objectivant les impacts budgétaires des projets envisagés et les réelles marges de manœuvre de la collectivité.

La prospective financière facilite la prise de décision face à des choix multiples possibles et/ou souhaités. Elle peut s'avérer d'autant plus utile quand les ressources se contractent ou avant de lancer un projet important.

### Favoriser le développement des projets locaux

Le CESER propose de :

- **Davantage mettre en valeur les moyens budgétaires consacrés à l'ingénierie territoriale**, en leur donnant plus de visibilité dans les budgets locaux et en les distinguant des autres dépenses de fonctionnement plus « usuelles ».
- **Approfondir la réflexion régionale sur l'ingénierie territoriale.** Cette réflexion doit notamment permettre de :
  - donner de la visibilité aux enjeux actuels de l'ingénierie territoriale, dans l'optique de développer une ingénierie davantage transversale et prospective, et qui favorise la mise en réseau d'acteurs,
  - identifier collectivement les principales difficultés rencontrées dans la région et envisager des actions pour y remédier,
  - engager une réflexion sur l'évaluation des dispositifs d'ingénierie territoriale et les possibilités de mutualisation.

**Le CESER émet le souhait que les acteurs publics de Bourgogne-Franche-Comté maintiennent leur soutien à l'ingénierie territoriale.** Il considère que soutenir l'ingénierie territoriale c'est investir dans le capital immatériel des territoires, et par là même favoriser leur développement, leur attractivité et leur compétitivité, par des processus de coopération renforcés.

Cet avis a été adopté à l'unanimité lors de la séance plénière du 14 novembre 2017.

À SUIVRE...