

COLLOQUE

MERCREDI 25 NOV.
9h - 18h

CAISSE DES DÉPÔTS
15 quai Anatole France
75007 Paris

RESUME DES COMMUNICATIONS

RÉSEAU FINANCES LOCALES



Dépense publique
locale : vers de
nouveaux repères ?

AVANT-PROPOS

Pour la seconde année consécutive, dans le cadre du Réseau Finances Locales (le FIL) récemment constitué, le laboratoire universitaire de Paris-Est Créteil (Lab'Urba) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF), en partenariat avec la Caisse des dépôts et la Banque Postale, organisent un colloque mobilisant chercheurs, décideurs locaux (responsables politiques et administratifs de collectivités, parlementaires, personnalités...).

En novembre 2014, un colloque inaugural a permis de dresser un premier état des recherches et des questionnements sur les finances locales. À l'occasion de cette manifestation initiale, on a pu vérifier l'intérêt suscité par cette initiative : de nombreux chercheurs issus de différentes disciplines et institutions se sont manifestés pour rejoindre le Réseau et participer à ses activités.

C'est autour du thème de la dépense publique qu'il a été choisi d'organiser ce second colloque.

Le thème de la dépense publique locale, fortement présent dans le débat public, sur les scènes nationales comme au niveau local, ouvre un large champ de questionnement, portant sur sa connaissance tant quantitative que qualitative, sur la mesure de son efficacité et sur sa gouvernance.

Les collectivités locales, chargées d'assurer le bon fonctionnement des services publics locaux, de veiller au développement de leur territoire et à la mise en œuvre de leurs compétences, sont au centre de la question de la dépense. Le renforcement des contraintes financières, les objectifs de modération de la dépense locale et de sa progression, et l'impératif de rationalisation qui va de pair, donnent à cette thématique une acuité toute particulière.

« DEPENSE PUBLIQUE LOCALE : VERS DE NOUVEAUX REPERES ? »

Recueil des Résumés des communications

SOMMAIRE

SESSION THEMATIQUE 1

p. 7

- ° Clément Montagne, Amélie Barbier-Gauchard : « *L'impact macroéconomique des investissements publics : enjeux et perspectives pour les acteurs publics locaux* »
- ° Jean-Marc Bourgeon, Marie Breuillé : « *Design territorial optimal et décentralisation* »
- ° Adou François Kouadio, Koffi Atta : « *Gouvernance de la ville d'Abidjan : où part l'argent de la commune de Cocody ?* »

SESSION THEMATIQUE 2

p. 13

- ° Akono Ongba Sedena : « *L'optimisation de la dépense publique dans les collectivités territoriales décentralisées (CTD) au Cameroun : l'expérience des communautés urbaines de Yaoundé et de Douala* »
- ° Sylvie Charlot, Sonia Paty, Stéphane Riou : « *From competition to cooperation: On the spatial effects of a local business tax policy reform in France* »
- ° Lisa Passavant : « *Les processus de réduction des dépenses régionales dans un contexte de contrainte financière : une réflexion sur les pratiques de standardisation et de différenciation des politiques budgétaires* »

SESSION THEMATIQUE 3

p. 21

- ° Jérôme Germain : « *Les moyens juridiques de la limitation des dépenses locales en Allemagne* »
- ° Marc Barthelemy, Marie Breuillé : « *Modélisation des interactions spatiales entre les communes françaises via la coopération intercommunale* »
- ° Sasso Pagnou : « *Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales et les processus de décentralisation dans les pays membres de l'Uémoa* »

SESSION THEMATIQUE 4

p. 27

- ° Sonia Guelton : « *Les dépenses de collectivités locales du périurbain* »
- ° Sylvie Joubert : « *La réorientation des investissements locaux : l'investissement environnemental* »
- ° Vincent Le Rouzic : « *Optimisation des aides publiques locales en faveur de l'accès social à la propriété : le potentiel des organismes de foncier solidaire* »
- ° Mirza Riskwait : « *L'identification de la dépense publique locale à finalité économique en droit budgétaire et comptable* »

SESSION THEMATIQUE 1

L'IMPACT MACROECONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LES ACTEURS PUBLICS LOCAUX

Auteurs

Clément Montagne (BETA / Université de Strasbourg, clemmontagne@gmail.com)

Amélie Barbier-Gauchard (BETA / Université de Strasbourg, abarbier@unistra.fr)

Résumé

¹A l'heure où la question de l'efficacité de la dépense publique se pose avec une acuité toute particulière dans un environnement où les deniers publics se font de plus en plus rares, force est de constater que les acteurs publics locaux jouent un rôle majeur notamment en termes d'investissement public.

En effet, pour prendre la mesure de l'importance de l'investissement public local, il faut garder à l'esprit que ce dernier représente 75% de l'investissement public global au sein des pays de l'OCDE et 72,5% pour la France.

Dans ce cadre, les investissements publics sont définis par l'OCDE comme des "investissements en infrastructure physique (e.g. route, immeuble administratif, etc.) et en infrastructure immatérielle (e.g. développement capital humain, soutien à l'innovation, recherche et développement, etc.) ayant un usage productif sur plusieurs années". C'est cette définition qui sera retenue par la suite.

Néanmoins, comme le rappelle la Cour des Comptes (2015), les restrictions budgétaires obligent les collectivités à mieux appréhender leurs investissements. Dans ce contexte, la question de l'impact macroéconomique des investissements publics locaux devient une question cruciale.

Bien qu'il existe différentes façons d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques, notamment au regard de la satisfaction des utilisateurs, il s'agit ici d'adopter une approche qui se veut résolument macroéconomique. En effet, il s'agit ici plus précisément de s'interroger sur l'impact, en termes de création de croissance et d'emploi des dépenses d'investissement public des acteurs locaux. Cette question a malheureusement été très peu considérée dans la littérature académique. Si, au niveau national, l'impact positif de l'investissement public est prouvé, leurs effets au niveau local, régional, départemental ou communal restent flous.

De nombreux travaux se sont intéressés à l'impact macroéconomique des investissements publics nationaux (voir notamment Aschauer (1989), Barro (1990), Munnell (1992), Canning & Pedroni (2008) ou encore Abiad, Almansour, Furceri, Granados & Topalova (2014)) qui s'avèrent particulièrement intéressants pour définir une méthodologie qui puisse s'appliquer au cas des investissements publics locaux. En outre, quelques travaux se sont intéressés à l'impact macroéconomique de certaines dépenses publiques locales bien spécifiques dont la méthodologie peut également inspirer les travaux sur l'impact macroéconomique des investissements publics locaux.

Cette proposition de communication a pour objectif de proposer un état des lieux des travaux qui existent sur le sujet et de mettre en lumière les différentes méthodes possibles. Plus précisément, cette contribution vise à proposer un recensement des méthodes et des résultats de l'analyse des investissements publics, en étudiant tout d'abord l'échelon administratif choisi (e.g. national ou régional), puis en analysant les différents types de modélisation envisageables en soulignant les intérêts et limites de chacune.

¹ Proposition de communication, août 2015

De façon générale, l'analyse de l'impact macroéconomique des investissements publics nécessite de s'interroger sur la nature de l'investissement public, les modalités de son financement, les acteurs économiques concernés par cet investissement public (consommateurs et/ou producteurs) et surtout les mécanismes par lesquels l'investissement public affecte l'économie réelle.

Cette communication vise à mettre en lumière les différentes options qui ont été choisies à ce titre dans les travaux qui existent et à en tirer des conclusions pour l'application au cas des investissements publics locaux.

Le premier à avoir étudié l'impact de l'investissement public sur l'économie est Aschauer (1989) qui montre que les dépenses d'investissements non militaires ont un effet positif sur la productivité de l'économie. Ces résultats ont été confirmés par Barro (1990) et Futagami, Morita & Shibata (1995). Toutefois, certaines critiques sont apparues, notamment sur un plan méthodologique, en expliquant que l'ampleur des effets trouvés par Aschauer (1989) ne peuvent être réalistes (voir Munnell (1992)). De façon générale, l'impact de l'investissement public sur le PIB peut s'expliquer par deux principaux mécanismes. Tout d'abord, en investissant dans les infrastructures, l'autorité publique permet d'améliorer la productivité des entreprises, leur permet d'augmenter leur chiffre d'affaires et, le cas échéant, les incite à investir, c'est l'"effet de levier". Le second mécanisme est d'inspiration keynésienne, c'est « l'effet d'éviction », c'est à dire que l'investissement public va évincer l'investissement privé, en se substituant à ce dernier.

La littérature existante se divise entre les modèles économétriques de types VAR (Vector Auto-Regressive) et les modèles de types CGE (Computable General Equilibrium). Ces deux types de modèles sont apparus dans les années 80 pour répondre aux griefs faits aux systèmes d'équations macroéconomiques comme ceux de la Commission Cowles. La principale critique émerge dans les années 70 avec Lucas (Lucas 1976) qui critique le manque de fondement micro-économique de ces systèmes. Dès lors les économistes ne vont cesser de représenter aux mieux l'ensemble de l'économie.

Références

- Abiad, A., Almansour, A., Furceri, D., Granados, C. M. & Topalova, P. (2014), 'Is it time for an infrastructure push ? the macroeconomic effects of public investments', IMF World Economic Outlook pp. 75–114.
- Aschauer, D. A. (1989), 'Is public expenditure productive ?', Journal of Monetary Economics pp. 177–200.
- Barro, R. (1990), 'Government spending in a simple model of endogenous growth', Harvard University and National Bureau of Economic Research
- Canning, D. & Pedroni, P. (2008), 'Infrastructure, long-run economic growth and causality tests for cointegrated panels', The Manchester School 76(5).
- Cour des Comptes (2015), La Situation et les Perspectives des Finances Publiques.
- Dalenberg, D. R. & Partridge, M. D. (1995), 'The effects of taxes, expenditures, and public infrastructure on metropolitan area employment', Journal of Regional Science 35(4), 617–640.
- Futagami, K., Morita, Y. & Shibata, A. (1995), 'Dynamic analysis of an endogenous growth model with public capital', Scandinavian Journal of Economics .
- Munnell, A. H. (1992), 'Infrastructure investment and economic growth', Journal of Economic Perspectives 6(4), 189–198.
- Steinnes, D. N. & Fishert, W. D. (1974), 'An economic model of intraurban location', Journal of Regional Science 14(1).

Mots clés : investissement public, croissance, emploi, finances locales

DESIGN TERRITORIAL OPTIMAL ET DECENTRALISATION

Auteurs

Jean-Marc Bourgeon (directeur de recherche à l'INRA, Dijon)

Marie(-Laure) Breuillé (chargée de recherche en économie au CESAER, INRA, 26, bd Docteur Petitjean, BP 87999, 21079 Dijon, breuille@dijon.inra.fr)

Résumé

²Nous traitons la question du design territorial optimal et de la décentralisation des compétences dans un cadre multi-échelons, à la fois de façon théorique et empirique. Plus précisément, nous comparons l'architecture territoriale (nombre d'échelons de collectivités infra-nationales dans le pays, nombre de collectivités par échelon) et la fourniture de biens publics (champ de compétences et taille du secteur public par échelon) entre la situation centralisée et la situation décentralisée avec autonomie budgétaire. Nous testons ensuite les prédictions théoriques de notre modèle sur une base de données concernant plus de 200 pays pour déterminer si les variables de coût de production, de coût de déplacement et de valorisation du bien public ont les impacts attendus.

Mots-clés: Répartition des compétences, Nombre d'échelons de collectivités, Décentralisation

² Proposition de communication, août 2015

GOVERNANCE DE LA VILLE D'ABIDJAN : OU PART L'ARGENT DE LA COMMUNE DE COCODY ?

Auteurs

Adou François Kouadio(Enseignant-Chercheur à l'Institut de Géographie Tropicale, IGT, Université Félix Houphouët Boigny, Abidjan (Côte d'Ivoire), adoufrancois@yahoo.fr)

Koffi Atta (Enseignant-Chercheur à l'Institut de Géographie Tropicale, IGT, Université Félix Houphouët Boigny, Abidjan (Côte d'Ivoire), Pr_attakoffi@yahoo.fr)

Résumé

³ L'année 1980 a vu une confirmation de l'option politique de la Côte d'Ivoire en faveur de la décentralisation. Cette politique se voit investie d'une responsabilité sans précédent en tant que corollaire de la démocratisation, en même temps qu'elle est considérée comme le levier de relance du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Cocody, commune résidentielle de la métropole abidjanaise et située au nord-est, concentre les classes les plus aisées de la société ivoirienne ainsi que les expatriés et les diplomates. Le territoire communal compte un peu plus de 447 000 habitants sur une superficie de 7745 hectares. Bien qu'elle soit la commune la plus prospère du pays avec un budget 2015 de 8 milliards et deux cents millions de francs CFA (8.200 000 000 CFA), la mairie est au centre de difficultés au niveau de ses finances publiques. En effet, elle est endettée puisque le remboursement de sa dette pour la simple année en cours représente 35% du budget communal. Dans le même temps, la commune est réceptive de dépenses obligatoires. La liste des dépenses dites obligatoires se rapporte aux charges de fonctionnement de l'administration communale : salaires du personnel et indemnités des élus, charges d'entretien du siège et approvisionnement en matériels de bureau, dépenses liées aux charges induites par les transferts de compétences, charges sociales etc.

Ces poches de dépenses sont très déterminantes pour l'existence et la fonctionnalité de l'administration communale. La question qui se pose est de savoir si la légitimité de la communalisation à Cocody n'est pas épuisée du fait de la fonctionnalité de son administration communale. Communalise-t-on à Cocody pour acquitter les salaires du personnel et équiper les locaux de la mairie ? Le bénéfice que les populations attendent de la communalisation est-il obtenu lorsque la commune a des dettes à honorer ? Quelle lecture peut-on alors faire des dépenses d'investissements opérés par les élus municipaux et leurs facteurs explicatifs ?

La présente communication est de montrer que malgré son statut de commune privilégiée, les dépenses d'investissement opérées par la commune de Cocody sont très faibles, au point de contrarier la lisibilité de l'action publique.

Sur le plan méthodologique, cette étude est fondée sur deux approches complémentaires. La première concerne un travail de terrain entre 2014 et 2015. La seconde est basée sur une actualisation de ces données et une réflexion menée sur les dépenses communales à Cocody.

Alors parmi les principaux résultats concernant les dépenses communales à Cocody, nous avons pu montrer que très peu de financements sont consacrés aux besoins essentiels des habitants. Cette faiblesse dans la dépense des citoyens est la conséquence directe de la grande part occupée par les

³ Proposition de communication, août 2015

dépenses de fonctionnement dans le budget communal, qui absorbent plus de 80% du budget de la commune. Si la commune a encore une certaine capacité d'investissement, celle-ci reste assez faible et n'est en réalité qu'un aspect de la faiblesse de la décentralisation en Côte d'Ivoire.

Bibliographie

DUBRESSON A., JAGLIN S. (Dir.), 1993 - Pouvoirs et cités pouvoirs d'Afrique noire : décentralisation en questions, Paris, Karthala, 308 p.

GUELTON S., NAVARRE F., 2010 - Le coût de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux, in Faibles densités et coûts du développement urbain, Flux, n°79-80, Métropolis, pp 34-53.

KOUADIO A.F., 2011 - Acteurs locaux, gestion et développement des collectivités territoriales de Côte d'Ivoire : cas des communes de la région du Zanzan, Thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 368 p.

KOUADIO A.F., 2009 - Création des communes en Côte d'Ivoire, logique technocratique ou logique politique : l'exemple des communes du Zanzan in administrer, savoirs, négociations, évaluations, Presses universitaires d'Orléans, Colloque, pp. 87-103.

LE BRIS E. (Ed.), 1999 - Espaces publics municipaux in Politique Africaine, n° 74, Paris, Karthala, pp. 6-12.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2004 - Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelles réalités possibles ? in Mondes en développement, n°124, série spéciale, pp 112-121.

NACH M.C., 2003 - Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne, Paris, Karthala-Pdm, 528 p.

STREN R.E., WHITE R.R., 1992 - Villes Africaines en crises : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, Paris, Harmattan, 288 p

Mots-clés : Abidjan-Cocody, décentralisation, dépenses communale, gouvernance urbaine

SESSION THEMATIQUE 2

L'OPTIMISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD) AU CAMEROUN : L'EXPERIENCE DES COMMUNAUTES URBAINES DE YAOUNDE ET DE DOUALA

Auteurs

Akono Ongba Sedena (Docteur(Ph.D) en Droit Public, Chargé de Cours, Secrétaire Permanent du Centre d'Études et de Recherches Constitutionnelles Administratives et Financières (CERCAF) de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II-Soa, B.P 18 SOA ; Contact:(+237)699130313/(+237)650642595, arnaudomgba@yahoo.fr)

Résumé

« L'optimisation de l'exécution de la dépense publique locale dans les communautés territoriales décentralisées au Cameroun : l'expérience des communautés urbaines de Yaoundé et de Douala » : tel est le thème que nous aimerions soumettre à votre appréciation en vue de nos échanges en ce jour.

En effet, à la faveur de la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, l'Etat du Cameroun a opéré une mutation de taille. Il s'agit de la consécration de la décentralisation comme technique d'organisation ou mode de gestion administrative de l'Etat, conformément aux dispositions pertinentes de l'article 1er alinéa 2 de la loi constitutionnelle ci-dessus visée. Cette transformation substantielle de l'Etat n'a guère laissé la doctrine indifférente. Car, la production scientifique afférente à cette question n'a jamais tari.

Au contraire, l'on observe plutôt qu'elle surabonde comme en témoignant les nombreux ouvrages, thèses, mémoires et articles scientifiques consacrés à la décentralisation. La précédente observation est vraisemblable en ce qui concerne la décentralisation administrative. En revanche, elle est beaucoup moins valable pour ce qui est de la décentralisation financière. Car, les travaux scientifiques relatifs à ce volet de la décentralisation sont sinon existants, du moins assez rares au Cameroun.

La présente tribune nous offre ainsi l'opportunité d'inaugurer la réflexion autour d'un sujet longtemps laissé en friche par la doctrine. En effet, la question de la décentralisation financière en général, et de la dépense publique locale en particulier, fait figure de parent pauvre du droit public financier au Cameroun. Loin de prétendre inverser cette réalité, notre recherche ambitionne d'ouvrir une brèche devant contribuer à une connaissance plus approfondie des finances publiques locales au Cameroun. Sous ce rapport, l'étude de l'optimisation de l'exécution de la dépense publique locale dans les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun (à la lumière de l'expérience des communautés urbaines de Yaoundé et de Douala) amène à rechercher les instruments et techniques juridiques qui déterminent ou favorisent du mieux possible, l'exécution de la dépense publique dans les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.

A travers une démarche essentiellement positiviste, parce que fondée sur l'interprétation des textes et de la jurisprudence, l'étude nourrit une ambition assez claire : celle restituer, tout en les discutant, les dispositions pertinentes du droit positif et de la production jurisprudentielle qui traduisent la volonté des organes juridiques nationaux, de garantir l'exécution optimale de la dépense publique dans les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.

La mobilisation rigoureuse de ces outils fonde l'observation selon laquelle, le jurislature camerounais ne fait aucun mystère d'une volonté politique réelle. Celle des pouvoirs publics camerounais d'assurer l'exécution optimale de la dépense publique par les collectivités locales. C'est cette option politique qui semble traduite par la détermination normative de la destination de dépense publique locale ainsi que la rationalisation de celle-ci. En réalité, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 assigne une mission fondamentale de promotion du développement aux collectivités territoriales décentralisées. C'est la même mission que les lois d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004 confient à ces démembrements infra-étatiques. L'accomplissement effectif et efficient de cette mission nécessite l'adoption d'un système pertinent d'exécution des dépenses publiques au niveau local. Telle semble l'option que traduisent les techniques de catégorisation des dépenses locales, de complexification des procédures d'exécution de celles-ci ainsi que les mécanismes de contrôle qui y s'en suivent.

Toutefois, au-delà d'une fidèle restitution du droit formellement consacré ou proclamé, l'on s'est autorisé quelques incursions dans le fonctionnement concret des collectivités territoriales sous étude. Ainsi, l'analyse des comptes administratifs des communautés urbaines de Yaoundé et de Douala a permis de noter que ces collectivités locales à régime spécial, souscrivent à l'idéal d'optimisation de la dépense publique locale. En témoigne l'affectation de leurs dépenses prioritaires à l'amélioration des conditions et de cadre de vie des populations locales. Pour autant, une observation plus pointilleuse de ces collectivités locales camerounaises révèle qu'ici, « tout n'est pas pour le mieux, dans le meilleur des mondes possibles ». La qualité et le cadre de vie vécus ou subis par les populations au quotidien, suffisent à souligner que l'exécution de la dépense publique demeure perfectible au Cameroun. Outre les lourdeurs intrinsèquement consacrées par le droit positif, les imperfections portées par les hommes et les institutions concourent à éloigner ou à différer la réalisation de l'idéal d'exécution optimale de la dépense publique locale dans ce pays.

L'amélioration de cette réalité peu heureuse pourrait consister en la révision du cadre normatif de la dépense publique locale. Le législateur et les organes dirigeants des collectivités territoriales décentralisées pourraient par exemple accorder la priorité aux dépenses d'investissement au détriment de celles vouées au fonctionnement ou aux charges de personnel ; l'objectif visé étant, l'amélioration effective du cadre et des conditions de vie des populations locales. Dans le même ordre d'idées, la poursuite des réformes du système des marchés publics pourrait conduire à l'accélération des procédures d'exécution des dépenses affectées à l'amélioration du cadre de vie des populations locales. Par ailleurs, l'optimisation de l'exécution de la dépense publique locale pourrait être renforcée grâce à une restructuration de l'appareillage de la gouvernance des institutions locales au Cameroun. Cette restructuration consiste notamment dans le renforcement des capacités de la ressource humaine chargée d'administrer les collectivités territoriales décentralisées. L'intensification du contrôle-citoyen de gouvernance locale pourrait contribuer à améliorer l'exécution de la dépense publique locale sur le double plan qualitatif et quantitatif.

En toute hypothèse, l'optimisation de l'exécution de la dépense publique apparaît comme un idéal ou à une ambition politique objectivée par les organes juridiques de l'Etat au Cameroun. Pour autant, la réalisation de cet idéal ou de cette vision politique appelle une nécessaire conjugaison d'énergies entre gouvernants et gouvernés. Ainsi, l'exécution optimale de la dépense publique locale s'analyse comme un instrument pertinent et efficace de réalisation effective d'une valeur commune à toutes les nations modernes. Il s'agit de l'implémentation vertueuse de la démocratie participative.

FROM COMPETITION TO COOPERATION: ON THE SPATIAL EFFECTS OF A LOCAL BUSINESS TAX POLICY REFORM IN FRANCE

Auteurs

Sylvie Charlot (GAEL, INRA-Univ. Grenoble Alpes, 1241 rue des Résidences, 38400 Saint-Martin d'Hères, France, sylvie.charlot@grenoble.inra.fr, Tel: +33 (0)4 76 82 83 37)

Sonia Paty (Université de Lyon, Lyon, F-69007, France; CNRS, GATE Lyon Saint-Etienne, 93 chemin des Mouilles, Ecully, F-69130, France, paty@gate.cnrs.fr, Tel: +33 (0)4 72 86 60 80)

Stéphane Riou (Université de Lyon, Lyon, F-69007, France ; CNRS, GATE Lyon-Saint-Etienne, F-69030, France ; Université Jean Monnet, Saint-Etienne, F-42000, stephane.riou@univ-st-etienne.fr)

Résumé

⁴We investigate the effect of a shift from a decentralized tax system to tax harmonization on the spatial distribution of firms within an urban agglomeration. Our theoretical model follows from the literature on urban economics, in which the community is dominated by a central city connected with a set of asymmetric suburban jurisdictions. We derive a simple equation where the relative attractiveness of the central city depends on the tax scheme prevailing in the community but also on economic factors. By taking advantage of a reform in France in the late 1990s, the estimation uses a panel data set on tax rates, plants and other socio-economic variables for urban municipalities from 1995 to 2003. Our random growth (trend) model shows that tax harmonization seems to encourage plants relocation from periphery to central cities where firms can take advantage from agglomeration economies.

⁴ Proposition, 30 juin 2015

LES PROCESSUS DE REDUCTION DES DEPENSES REGIONALES DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE FINANCIERE : UNE REFLEXION SUR LES PRATIQUES DE STANDARDISATION ET DE DIFFERENCIATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES

Auteurs

Lisa Passavant (CEPEL / Région Limousin, passavantlisa@gmail.com)

Résumé

⁵ Les Régions, comme les autres niveaux de collectivités territoriales, doivent faire face depuis plusieurs années à un contexte de crise budgétaire qui pèse sur leurs capacités d'action. La réforme fiscale de 2010 leur supprime en effet la quasi-totalité de leur pouvoir de taux, tandis que le gel, puis la réduction des dotations de l'Etat impactent le niveau de leurs ressources. La souplesse budgétaire devient alors incontournable sur les dépenses. Les Régions sont par conséquent incitées depuis quelques années à devoir faire de nouveaux choix pour réduire leurs interventions.

On pourra donc se demander de quelle manière s'opèrent les réaménagements de dépenses dans des Régions marquées par des configurations politiques et des propriétés financières diversifiées. Autrement dit, cette communication propose de s'interroger sur ce que la lecture des processus et des résultats concernant les injonctions de réductions d'interventions nous révèle sur les capacités de différenciation des politiques budgétaires institutions régionales.

On cherchera alors à démontrer que la dichotomie entre standardisation et différenciation dans les politiques régionales doit être dépassée. L'analyse des politiques budgétaires dans un contexte de contrainte financière nous amène en effet à considérer l'existence simultanée de pratiques d'homogénéisation et de différenciation, à différents niveaux, au sein du domaine financier des Régions. Si les instruments d'action publique sont construits de manière identique par l'ensemble des Régions, les degrés différenciés de leur appropriation ainsi que les objectifs propres à chaque collectivité induisent des résultats variés dans la portée des réductions budgétaires.

Notre contribution propose donc de faire dialoguer les notions de standardisation et de différenciation territoriales dans un contexte de changement marqué par la raréfaction des ressources (Douillet et al. 2012). Elle s'inscrit alors dans le troisième axe de cet appel à propositions, qui propose de renouveler les grilles de lecture sur l'action publique locale pour face aux transformations majeures que rencontrent les collectivités locales. Cette proposition introduit la variable comparative comme élément de réponse pour mieux expliquer les différences et les points communs entre les objectifs, les acteurs, les instruments et les effets des évolutions des politiques financières dans trois territoires : le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace (Hassenteufel 2014). Notre analyse s'appuie à la fois sur des observations strictement budgétaires (compte-administratifs) mais aussi sur des éléments de discours (analyse des débats en séance plénière depuis le début de la décentralisation et entretiens semi-directifs menés avec des élus et directeurs régionaux) pour identifier ce que le triple phénomène récent de réforme de la fiscalité régionale, de gel puis de diminution des dotations de l'Etat entraîne comme opportunité de réflexion sur le degré de politisation des politiques budgétaires.

⁵ Proposition, 30 juin 2015

Notre proposition de communication s'articulera alors autour de deux grands axes. Dans un premier temps, nous analyserons la manière dont la construction d'instruments d'action publique standardisés en réponse à la contrainte budgétaire (lettre de cadrage budgétaire, ratios financiers, allongement du cycle de préparation budgétaire,...) aboutissent à une formalisation homogène de solutions dans les Régions (Lascoumes and Le Galès 2004; Halpern, Lascoumes, and Le Galès 2014). Nous verrons alors comment les trajectoires des acteurs qui guident le changement favorisent la standardisation de ces dynamiques d'élaboration des solutions.

Dans un second temps, nous chercherons à comprendre comment la construction d'outils identiques peut cependant entraîner des résultats chiffrés différenciés dans la réalité des réductions de dépenses (dans les ratios d'épargne brute, de solvabilité, des capacités d'autofinancement des Régions). Nous proposerons tout d'abord de montrer que l'appropriation diversifiée de ces instruments conduit à des phénomènes d'accélération ou de résistances au changement, selon la manière dont les idées, les intérêts et les configurations institutionnelles variées prennent part au processus de réduction budgétaire (Palier and Surel 2005; Palier and Surel 2010). Nous verrons également comment ce premier niveau de différences (« réussite » ou « échec » dans la mise en œuvre de la réduction des dépenses) se double de disparités dans le contenu des réductions des interventions. La mise en lumière des composantes qui entrent en jeu dans les critères de choix réalisés (quels sont-ils : lissage de l'investissement ? Réduction du fonctionnement ? Sur des politiques obligatoires/facultatives ?... Par qui sont-ils mis en œuvre : des fonctionnaires ? Des élus ?... Selon quels objectifs : maintenir une capacité d'autofinancement ? Préserver un niveau de service public sur les territoires ?...) démontre alors la présence de processus différenciés, liés aux objectifs politiques et aux configurations variées des assemblées régionales, ainsi qu'aux formes des relations politico-administratives qui sont associées à la prise de décision. Notre contribution souhaite donc faire dialoguer les dynamiques de standardisation ou de différenciation qui sont à l'œuvre dans les choix budgétaires des Régions pour interroger le degré de politisation qui sous-tend ces décisions.

Bibliographie

- Bezes, Philippe, and Alexandre Siné. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de sciences po. Paris. <http://lectures.revues.org/6226>.
- Bouvier, Michel. 2013. *Les Finances Locales*. 15^{ème} édition. Systèmes. Paris: LGDJ-Lextenso éd.
- Douillet, Anne-Cécile, Alain Faure, Charlotte Halpern, and Jean-Philippe Leresche. 2012. *L'action Publique Locale Dans Tous Ses États : Différenciation et Standardisation*. Logiques Politiques. Paris: l'Harmattan. <http://livre.fnac.com/a4247860/Anne-Cecile-Douillet-L-action-publique-locale-dans-tous-ses-etats-differenciation-et-standardisation>.
- Faure, Alain, Anne-Cécile Douillet, and Stéphane Boisseaux. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, [France]: Presses universitaires de Grenoble.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, and Patrick Le Galès. 2014. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Collection académique. Paris: SciencesPo, les Presses.
- Lascoumes, Pierre, and Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Collection académique. Paris: les Presses Science Po.
- Palier, Bruno, and Yves Surel. 2005. "Les « trois I » et l'analyse de l'État en action." *Revue française de science politique* Vol. 55 (1): 7–32.

— — —. 2010. Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique. Logiques politiques. Paris: l'Harmattan.

Pierson, Paul. 2004. Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princetown University Press. Princetown. <http://press.princeton.edu/titles/7872.html>.

Mots clés : finances régionales, différenciation, standardisation, politisation, changement

SESSION THEMATIQUE 3

LES MOYENS JURIDIQUES DE LA LIMITATION DES DEPENSES LOCALES EN ALLEMAGNE

Auteurs

Jérôme Germain (Maître de Conférences HDR en droit public, Faculté de droit de Metz, IRENEE, Université de Lorraine, jerome.germain@univ-lorraine.fr)

Résumé

⁶ Après de longues années de redressement financier, les collectivités locales connaissent un équilibre précaire.

L'assainissement des finances locales a été accompagné par l'apparition ou le durcissement d'un certain nombre de pressions ou de limitations qui réduisent les ressources et renforcent le contrôle des dépenses des collectivités locales.

Ces évolutions doivent bien entendu composer avec l'autonomie financière locale qui pourrait toutefois connaître une redéfinition en raison des nouvelles contraintes financières.

I) les voies juridiques de la limitation des dépenses

A) les limitations directes et indirectes des dépenses

Le frein constitutionnel à l'endettement ne concerne que les finances étatiques mais pèse indirectement sur la capacité des Länder à financer leurs collectivités locales et du Bund à les soutenir en cas de besoin. L'application du pacte budgétaire européen exerce en revanche une pression baissière directe sur les dépenses locales.

B) le renforcement du contrôle et de l'évaluation de la dépense locale

Le contrôle sous forme d'évaluation et de conseil financier aux collectivités locales par des organismes ad hoc mis en place par le Land s'est développé à côté des Cours fédérées des comptes dans de nombreux Länder.

Les principes budgétaires classiques (annualité, unité, exhaustivité et spécialité) permettent toujours aux organes délibérants de contrôler les budgets locaux. Ils sont en revanche devenus moins efficaces pour freiner les hausses fiscales et maîtriser la dépense locale.

De nouveaux principes budgétaires de nature plus économiques ont vu le jour afin de favoriser la réduction des crédits, l'efficacité des budgets, la subsidiarité des politiques publiques par rapport à l'initiative privée et la priorité donnée aux privatisations.

La rigueur budgétaire subie par les élus locaux a été l'occasion d'une discussion sur la reconnaissance d'une crête libre (freie Spitze). Cette crête libre, protégée par le juge constitutionnel, est censée assurer une autonomie financière locale effective par la garantie d'un taux de dépenses facultatives.

⁶ Proposition, 30 juin 2015

II) le levier de la limitation des recettes

A) les recettes fiscales

Les principales recettes fiscales des collectivités locales voient leur évolution placée sous le contrôle de l'État. La maîtrise par le législateur fédéral des parts de recettes d'impôts étatiques revenant aux communes ainsi que de l'assiette des impôts locaux dont le taux est voté par les communes permettent ainsi d'éviter des augmentations imprévues de la dépenses locale.

Les communes ne peuvent pas non plus prélever des impôts semblables aux impôts étatiques, tendanciellement plus rentables (Gleichartigkeitssverbot). Les nouveaux impôts locaux autonomes doivent en outre être autorisés par le Land qui possède une certaine marge d'appréciation politique tant qu'il ne viole pas la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale. Les impôts locaux supra-communaux deviennent par ailleurs de plus en plus rares, l'Allemagne ayant signé une réserve d'interprétation de la Charte européenne de l'autonomie locale allant en ce sens.

B) les recettes non fiscales

Les emprunts locaux doivent aussi être autorisés par le Land sur la base d'un plan de soutenabilité, sauf s'ils sont souscrits, dans un but de trésorerie, à court terme. Parfois dans certains Länder une règle d'or prévoit que l'emprunt ne peut financer que l'investissement.

Certaines dotations et certaines taxes sont réservées soit pour financer l'investissement, soit pour financer les dépenses courantes afin d'éviter des augmentations inopportunes de la dépense locale. Un principe de priorité des taxes et redevances par rapport aux impôts locaux existe dans tous les Länder. Sa force juridique est cependant faible. Il n'est pas invocable par les particuliers mais seulement par l'autorité de tutelle lors de l'autorisation d'un nouvel impôt local.

En l'absence de ratio d'autonomie financière, les dotations étatiques occupent un poids plus important qu'en France dans le panier des recettes locales. L'obligation constitutionnelle de garantir aux collectivités locales des ressources suffisantes à chaque commune (et non par catégorie de collectivité comme en France) doit de surcroît tenir compte de la situation financière du Land. Elle ne peut donc pas empêcher des coupes dans les dotations étatiques. La péréquation horizontale n'est pas non plus conditionnée par les efforts de redressement budgétaire comme cela a pu être proposé en France.

Bibliographie

- 1- J. Germain, « Le frein à l'endettement en Allemagne », in GFP, n°12, 2011, p. 23 sq..
- 2- J. Germain, « Le droit de l'Union européenne et les marchés publics des collectivités territoriales en Allemagne » in R. Allemand (sd.), Les effets du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales, L'Harmattan, 2011, p. 129 sq..
- 3- J. Germain, « La voie étroite de l'intercommunalité en Allemagne : Entre garantie constitutionnelle de l'autonomie des communes et missions communales des autres collectivités locales », in P-Y Monjal et V. Aubelle (sd.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, p. 205 sq..
- 4- J. Germain, « La faible garantie de la règle européenne d'équilibre structurel », in GFP, n°7, 2013, p. 47 sq..
- 5- J. Germain, « Les sources juridiques de la coopération transfrontalière en Grande Région », in Ph. Cossalter (sd.), La coopération transfrontalière en Grande Région, EJFA, 11 octobre 2013 (en cours de publication en ligne).

- 6- J. Germain, « La transposition allemande du pacte budgétaire européen », in RRJ, n°2 , 2014, p. 1545 sq..
- 7- J. Germain, « La Constitution financière chez W. Eucken. Réflexions juridiques sur un objet économique : contre l'arbitraire public et privé, le droit fiscal et le droit budgétaire au service de la libre-concurrence », in H. Rabault (sd.), L'ordolibéralisme allemand. Journée d'études de Metz du 26 juin 2013, L'Harmattan, en cours de publication
- 8- J. Germain, « L'autonomie financière locale en Allemagne », in Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, *Économica*, en cours de publication
- 9- J. Germain, « La Constitution financière, composante de la Constitution économique en droits français et allemand. Réflexions comparatistes sur l'utilité scientifique d'une notion juridique encore en chantier », in K. Blairon et J. Germain (sd.), L'avènement de la Constitution économique, Actes du colloque de Metz des 9-10 octobre 2014, en cours de publication
- 10- J. Germain, « L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales en Allemagne », envoyé aux revues

Mots-clefs : Finances locales, Allemagne, collectivités locales, déficit public, dépenses facultatives

MODELISATION DES INTERACTIONS SPATIALES ENTRE LES COMMUNES FRANÇAISES VIA LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Auteurs

Marc Barthelemy (Chercheur en physique au CEA)

Marie(-Laure) Breuille (chargée de recherche en économie au CESAER, INRA, 26, bd Docteur Petitjean, BP 87999, 21079 Dijon Cedex, breuille@dijon.inra.fr)

Julie Le Gallo (professeur des Universités en économie, au CRESE, Université de Franche-Comté)

Résumé

Nous identifions les déterminants de la formation des réseaux de communes que sont les EPCIs, en intégrant les dimensions spatiale, temporelle et multi-couche qui les caractérisent. Grâce à la composition pluridisciplinaire de l'équipe, la combinaison d'outils issus de l'économie et de la physique des réseaux permet la caractérisation et la modélisation de la dynamique particulièrement complexe des interactions spatiales entre les communes françaises. Cette meilleure compréhension des déterminants de la coopération intercommunale répond à des enjeux de taille en termes d'aménagement du territoire et peut aider à orienter des réformes futures visant à rationaliser la carte intercommunale en France en regroupant des EPCIs et en redéfinissant leurs frontières, et pourra aider les pays européens sur la voie de l'intercommunalité à la création d'EPCIs plus cohérentes avec leurs territoires.

Mots-clés: Coopération intercommunale, Réseaux spatiaux

LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES PROCESSUS DE DECENTRALISATION DANS LES PAYS MEMBRES DE L'UEMOA

Auteurs

Sasso Pagnou (Faculté de droit et des Sciences politiques, Université de Kara (Togo), sasso.pagnou@yahoo.fr)

Résumé

La présente communication traite de l'importance des dépenses d'investissement sur les processus de décentralisation dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (Uémoa). Elle relève dans ce sens l'impact du faible niveau des dépenses d'investissement sur ces processus et indique dans le même temps les modalités de leur relance par les dépenses d'investissement.

On relève ainsi dans un premier temps un ralentissement des processus de décentralisation du fait d'une difficile émancipation des collectivités territoriales et d'une perte de confiance dans la décentralisation qu'expliquent de faibles investissements dans les objectifs de la décentralisation. Ceci conduit dans un second temps à rechercher les secteurs porteurs de croissance (secteurs privilégiés d'investissement) et les modalités de financement des dépenses d'investissement. Sont dans ce sens proposés, d'une part, une augmentation des dépenses de l'aménagement du territoire et le renforcement des administrations locales et, d'autre part, un effort de mobilisation des ressources internes et externes.

SESSION THEMATIQUE 4

LES DEPENSES DE COLLECTIVITES LOCALES DU PERIURBAIN

Auteurs

Sonia Guelton (professeure, Lab'urba, Ecole d'Urbanisme de Paris, guelton@u-pec.fr)

Résumé

⁷ Les collectivités locales du périurbain ont à faire face à des dépenses publiques stimulées par l'arrivée d'une population nombreuse et exigeante. Les coûts publics de l'urbanisation ont fait l'objet de nombreux travaux. Pourtant ils restent encore sujets à débat. Un travail mené conjointement avec Françoise Navarre avait mis en évidence des dynamiques financières diversifiées entre les communes du périurbain. L'étude des dépenses publiques dans les aires urbaines de Rennes et de Lorient rend compte d'une évolution des besoins avec le rythme de l'urbanisation et caractérise, à côté des communes anciennement urbanisées, des situations « post-rurales sous influence urbaine » et des communes « post-rurales sous influence rurale ». La nature des besoins en équipements de ces différentes communes n'avaient pas été appréhendées, ni les stratégies publiques éventuellement développées.

Nous avons souhaité prolonger ces travaux en menant une investigation affinée sur le périmètre du pays de Lorient, et répondre à plusieurs questions :

-La classification des communes opérées dans le travail précédent rend-elle compte de besoins de services adaptés aux populations arrivantes ou de choix budgétaires spécifiques ? Il s'agit de mieux comprendre la nature des besoins en dépense publique dans le contexte de la périurbanisation.

-Les tendances sur les coûts de l'urbanisation perçues sur la période 2000 – 2006 se sont-elles confirmées jusqu'en 2012 (date du dernier recensement de population) ? En particulier la classification des communes est-elle maintenue sur la période 2006- 2012 et quels glissements ont pu être opérés ? Des effets de cycle avaient été identifiés, nous souhaitons confirmer leur existence et en caractériser la nature qualitative

-Le renforcement de l'intercommunalité sur la communauté d'agglomération de Lorient a-t-il eu un effet sur les dynamiques communales ?

Pour répondre à ces questions, nous avons mobilisé les bases de données statistiques démographiques et financières de l'INSEE et du ministère des Finances et réalisé une analyse statistique prolongeant celle menée antérieurement. Une autre partie du travail a consisté à explorer la nature des équipements publics des communes du périurbain du pays de Lorient, à travers des analyses réalisées par l'agence d'urbanisme du pays de Lorient et des enquêtes auprès de quelques communes représentatives du périurbain. Nous n'avons pas pu interroger toutes les communes mais l'enquête révèle toutefois des tendances symptomatiques, et des initiatives éclairantes, qui proposent des modes de faire sinon innovants du moins source d'inspiration.

De ce fait le travail dont nous souhaitons rendre compte, s'inscrit dans les problématiques du colloque et plus particulièrement dans la connaissance qualitative de la dépense publique et de ses dynamiques dans un contexte particulier de bassin de vie, celui du pays de Lorient.

⁷ Proposition, août 2015

LA REORIENTATION DES INVESTISSEMENTS LOCAUX : L'INVESTISSEMENT ENVIRONNEMENTAL

Auteurs

Sylvie Joubert (Sylvie Joubert Maître de conférences Université d'Evry, sylviejoubert68@yahoo.fr)

Résumé

⁸ L'investissement environnemental, après avoir souffert d'un certain poids psychologique, est aujourd'hui inscrit dans l'agenda du politique. Plus que d'investissement environnemental, on parle même désormais de verdissement de l'investissement public à l'instar du CESE dans son avis de septembre 2013 sur le financement de la transition écologique et énergétique :

« L'analyse coût/efficacité des investissements doit se faire, pour les investissements publics, au regard de la performance globale – économique, sociale et environnementale – pour aller vers une nouvelle prospérité. La mise à disposition d'une base partagée de critères extra-financiers répondant aux enjeux de la transition écologique (cf. supra) sera de nature à faciliter les choix de priorité. Les émissions de CO₂ sont en théorie intégrées dans les choix d'investissements publics, notamment en matière d'infrastructures. Cette pratique doit être poursuivie et étendue à l'ensemble des choix d'investissement. Le CESE encourage l'analyse multicritères et l'analyse de correspondance avec les objectifs de la France en matière de climat mais aussi de biodiversité et d'économie de ressources ».

L'investissement public environnemental a donc vocation à augmenter et, au-delà même généralisé, si, comme le préconise ce même CESE, tous les investissements publics se voient astreints à satisfaire à leur environnementalité.

« Le CESE encourage l'État et les collectivités locales, notamment régions, départements et intercommunalités, à évaluer l'inscription des enjeux de la transition écologique dans l'ensemble de leurs investissements et de leurs contrats et délégations, pour permettre une mise en cohérence ».

Les collectivités territoriales sont plus que directement concernées. « D'ici 2050, les villes accueilleront les deux tiers de l'humanité et émettront 75% des émissions de CO₂ ». Les villes sont l'échelle des problèmes et du traitement des problèmes. L'échelle des problèmes étant entendu la place prise par la pollution urbaine, la multiplication des épisodes climatiques extrêmes tels les canicules impliquant des investissements de « résistance », « la conception de formes urbaines adaptées, la multiplication d'endroits végétalisés ou de points d'eau, le choix des matériaux... ». L'échelle de traitement des problèmes pour le rôle qui est celui des collectivités territoriales s'agissant de l'aménagement de l'espace, des transports, du logement. Aussi, pour les infrastructures dont elles sont gestionnaires, réseaux, digues. Les collectivités territoriales ont donc une place clef dans la transition écologique et énergétique que leur organise d'ailleurs, le législateur depuis les lois Grenelle et la territorialisation du développement durable qu'illustre la multiplication des planifications locales en ce domaine.

Une place aussi centrale des collectivités dans l'investissement public. L'investissement local a été jusqu'à aujourd'hui un investissement d'urbanisation, une dépense d'urbanisation. Celle-ci a

⁸ Proposition, août 2015

vocation à évoluer au regard du ralentissement démographique comme du coût de l'urbanisation du point de vue environnemental, le coût de la voiture individuelle, de la pollution de l'air, le coût de l'artificialisation des sols et de la pénurie d'eau, le coût d'un littoral qui se désagrège, le coût de la dépendance alimentaire... Le coût aussi financier de cette même urbanisation, le coût du suréquipement du péri-urbain au regard de sa densité de population, le coût des catastrophes naturelles. De l'urbanisation à la ville durable, telle est l'orientation des pouvoirs publics d'ores et déjà traduit dans une planification désormais « durable ». C'est la limitation de l'urbanisation que promeut les documents de planification locaux.

Cette nouvelle orientation implique une réorientation des investissements locaux vers l'investissement environnemental, un verdissement donc croissant de l'investissement public local. Déjà, acté dans une certaine mesure. Les grandes villes aussi plutôt que les petites villes. La difficulté encore de l'accès au financement. Certes, aussi, on évoque la restriction des ressources et la baisse de l'investissement public des collectivités. En réalité, l'argent enlevé est autrement distribué alors que les budgets locaux ont vocation, de façon plus globale, à être réorienté.

La baisse des ressources a pour contrepartie l'attention plus soutenue de l'Etat s'agissant des besoins en aides budgétaires des collectivités. L'Etat pilote la transition écologique et énergétique des collectivités territoriales à travers des financements dédiés tels que les contrats de plan Etat-Régions, à préciser et deux acteurs dominants que sont la Caisse des dépôts et l'ADEME. Ces organismes assurent un soutien budgétaire aux collectivités territoriales dans leurs projets concourant à la transition écologique et énergétique. La Caisse des dépôts retrouve ici son rôle historique, selon ses propres termes, de partenaire de l'investissement des collectivités territoriales. Il est à noter la faveur de la procédure d'expérimentation à travers appels à projets et autres dispositifs mis à disposition des collectivités territoriales comme le recours à la labellisation, la normalisation environnementale ainsi que la confirmation de la place du contrat dans la gestion de la décentralisation. Le contrat permet à l'Etat de fixer des objectifs aux collectivités territoriales. Par ex, en matière de déchets.

Mais les budgets locaux ont vocation, de façon plus globale, à être réorienté vers l'investissement environnemental. L'Etat n'a pas vocation à assumer seul cet investissement. Les collectivités sont invitées à participer. En sollicitant directement les financements, européens, mondiaux. En créant elle-même du financement. Le soutien budgétaire, le partenariat avec le privé, les entreprises, les citoyens. L'investissement environnemental peut être aussi productif et permet aux collectivités de faire des économies.

Ce que l'Etat impose déjà aux entreprises en matière d'investissement. Loi de transition énergétique.

Bibliographie

Sylvie Joubert. « Planification et développement durable, les collectivités territoriales entre incitation et contrainte » in Développement durable, planification et action publique locale (Dir. J.-L. Pissaloux) L'Harmattan juin 2015

Sylvie Joubert. « La dépense locale d'investissement ». Revue administrative n°401 septembre-octobre 2014.

Mots-Clefs : investissements locaux, réorientation, investissement environnemental

OPTIMISATION DES AIDES PUBLIQUES LOCALES EN FAVEUR DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : LE POTENTIEL DES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE

Auteurs

Vincent Le Rouzic (Doctorant CIFRE Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Chargé de mission chez Espacité, Boursier de la Fondation Palladio, vincent.lerouzic@espaceite.com)

Résumé

Depuis la fin des années 1990, la très forte croissance des prix de l'immobilier amène à une recomposition des politiques publiques en faveur de l'accès social à la propriété. Si la politique du logement demeure une compétence de l'Etat, le passage de témoin aux collectivités locales se dessine depuis 2004 avec l'adoption de la loi Libertés et responsabilités locales qui leur offre notamment la possibilité de développer leurs propres aides à l'accès social à la propriété (ANIL, 2011 ; DUPUY, 2010).

Ces aides, déclinées généralement en trois catégories d'analyse distinctes (SCHAEFER, 2009), se sont multipliées au cours des deux dernières décennies :

- o Les aides à la personne : au niveau national, la priorité a été donnée aux aides visant à solvabiliser la demande par des prêts bonifiés (PTZ, PAS, etc.). A l'échelle locale, depuis la fin de la majoration du PTZ national par les collectivités locales, un certain nombre de d'entre elles (Paris, Hauts-de-Seine, etc.) proposent aux accédants de leur territoire des prêts à taux zéro locaux complémentaires des prêts nationaux bonifiés. De façon plus marginale, des aides directes peuvent être octroyées par l'Etat à travers les APL accession et par les collectivités locales à travers une subvention directe aux accédants ;

- o Les aides à la pierre : les collectivités peuvent aussi apporter des subventions directes ou minorer la charge foncière aux maîtres d'ouvrage en contrepartie de la garantie d'un prix de sortie pour les ménages ciblés ;

- o Les aides fiscales : au niveau national, la TVA à taux réduit (5,5%) peut être appliquée aux opérations en Prêt Social Location-Accession (PSL-A) ou dans les opérations d'accès social privé dans les quartiers en rénovation urbaine. Le Prêt Social Location-Accession (PSL-A) bénéficie également d'une exonération de taxe foncière (TFPB) pendant une durée de 15 ans.

Ces trois types d'aides à l'accès social à la propriété présentent comme limite commune d'être à usage unique : le ménage bénéficiaire de l'aide peut ensuite revendre son logement au prix du marché, réaliser une éventuelle plus-value et privatiser l'aide publique octroyée. Si des clauses anti-spéculatives peuvent être appliquées, elles demeurent limitées dans le temps et sont parfois contournées : en pratique, seules les minorations de charge foncière et les subventions directes des collectivités locales aux accédants ou aux maîtres d'ouvrage peuvent faire l'objet d'un remboursement en cas de revente avec plus-value dans un délai de 10 ans maximum (CHOMEL, 2011).

Pour répondre aux enjeux de la pérennisation dans le temps de la dépense publique locale en matière d'accès social à la propriété, deux collectivités locales (la ville de Lille et la Métropole de

Lyon) travaillent depuis 2014 à la transposition en France (ATTARD, 2013) du modèle américain du *community land trust* (CLT). L'intérêt de ce modèle est de créer un parc de logement en accession sociale à la propriété dont les prix demeurent perpétuellement abordables selon les 3 principes suivants :

1. Le ménage achète sa résidence principale à un prix abordable par l'acquisition de droits réels sur les murs (sans le terrain),
2. Le CLT est un organisme à but non lucratif ayant pour but d'acquérir et de conserver les terrains dans une logique anti-spéculative et jouant un rôle de bailleur social (sélection des ménages sur critères de ressources, perception du loyer social foncier, etc.),
3. La formule de prix fixée dès le départ permet en cas de cession le maintien du prix de vente des logements durablement abordable.

La première étape dans la transposition en France du modèle du *community land trust* a été de créer une structure spécifique, à la fois « mère porteuse » du foncier et bailleur social du parc de logements en accession sociale (LE ROUZIC V., 2015). A cet effet, la loi ALUR (article 184) a créé le statut de l'organisme de foncier solidaire (OFS) défini comme « un organisme sans but lucratif » qui « reste propriétaire des terrains et consent au preneur dans le cadre d'un bail de longue durée, des droits réels ». L'OFS pourra en pratique être un nouvel organisme satellite des collectivités locales (Davis, 2008).

La seconde étape pour transposer le modèle du CLT dans la législation française a été de créer un nouveau bail emphytéotique spécifique aux OFS pour dissocier de façon perpétuelle les murs des logements de la propriété foncière. Introduit par amendement gouvernemental dans la loi pour l'activité et la croissance (loi dite MACRON), le bail réel solidaire est un bail emphytéotique présentant deux innovations :

- une formule de prix permettant de maintenir dans la durée le prix de vente des logements abordable pour plusieurs générations d'accédants sans coût supplémentaire pour la collectivité ;
- la dissociation perpétuelle bâti / foncier à travers un mécanisme de « rechargement » du bail à chaque mutation (jusqu'à présent les baux étaient limités à 99 ans).

L'objectif de cette communication est de revenir plus en détails sur les principaux enjeux en matière de finance publique locale introduits par le modèle des organismes de foncier solidaire. Pour cela, nous montrerons en quoi l'accession à la propriété est devenue une problématique émergente pour les collectivités locales qui ont, au cours de la décennie passée, rivalisé d'ingéniosité pour innover en matière de montage juridique et financier complexe sans pour autant pérenniser l'aide publique dans le temps. Puis nous montrerons en quoi le modèle du *community land trust* permet de faire émerger une nouvelle catégorie d'analyse des aides publiques au logement dont nous devons mesurer la portée : le concept de "subvention immobilisée" s'est ainsi imposée comme une clef d'analyse du modèle des CLTs américains (Davis, 2009). Nous reviendrons enfin sur les enjeux d'optimisation de la dépense publique permise par le CLT à travers l'évaluation de la performance du *Champlain Housing Trust*, distingué en 2008 par le Prix Mondial de l'Habitat des Nations Unies, pour finir par esquisser les enjeux d'un modèle économique qui reste à inventer pour les organismes de foncier solidaire en France.

Bibliographie

ANIL, 2011, « Comment cibler les aides locales à l'accession à la propriété ? Guide à l'attention des collectivités locales ».

- ATTARD J.-P., 2013, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », Mouvements, 2013/2 n° 74, p. 143-153.
- CHOMEL A., 2011, « Clauses et dispositifs anti-spéculatifs dans l'accèsion aidée à la propriété », ANIL.
- DAVIS J. E. (Dir.), 2014, « Manuel d'anti-spéculation immobilière, Une introduction aux fiducies foncières communautaires », Editions Ecosociété.
- DAVIS J. E., 2008, The City-CLT Partnership: Municipal Support for Community Land Trusts, with Rick Jacobus, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy.
- DAVIS J. E., 2009, Lands in Trust, Homes That Last, with Alice Stokes, Burlington, VT: Champlain Housing Trust.
- DUPUY, G., 2010, « Le maire, l'accèsion sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique », Habitat Actualité, Paris : ANIL, février.
- FMDV, 2015, « Actes de l'Atelier du 6 mars 2015 Innover dans le financement des territoires européens par les processus participatifs et coopératifs ».
- LE ROUZIC V., 2015, « Le community land trust, un modèle pour l'accèsion sociale à la propriété dans les villes globales ? Etude de cas du Cooper Square à New York », Réflexions immobilières n°72.
- SCHAEFER J.-P., 2009, « Le rôle des aides publiques pour le logement », Informations sociales
- THADEN, E., 2011, Stable homeownership in a turbulent economy: Delinquencies and foreclosures remain low in community land trusts (Working Paper WP11ET1). Cambridge MA: The Lincoln Institute of Land Policy

Mots-clefs : Accèsion sociale à la propriété ; organisme de foncier solidaire ; *community land trust* ; démembrement de propriété ; subventions immobilisées

L'IDENTIFICATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE LOCALE A FINALITE ECONOMIQUE EN DROIT BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Auteurs

Mirza Riskwait (Doctorante et ATER en droit public, Université Paris XIII – Paris Sorbonne Cité -
Laboratoire CERAP, riskwait.mirza@gmail.com)

Résumé

La contribution des collectivités territoriales à l' « effort de redressement des finances publiques » souligne que l'étude de la dépense publique locale constitue un sujet qui mérite une attention toute particulière. En effet, le poids de la dépense publique locale, selon le dernier rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2015, représente 20% des dépenses publiques totales. Il n'a, en réalité, jamais cessé d'augmenter depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Parmi les dépenses publiques locales figurent les dépenses publiques locales à finalité économique qui correspondent aux dépenses des collectivités territoriales en faveur du développement économique. La dépense publique locale à finalité économique est l'emploi d'une somme d'argent, provenant des collectivités territoriales mais également de toutes les personnes publiques ou privées agissant au nom et pour le compte de celles-ci, en faveur de l'activité économique des entreprises dans le but de satisfaire l'intérêt général. La dépense publique locale a évolué. Alors qu'elle se limitait à la gestion du patrimoine, à l'attribution de secours à l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale ou encore à la surveillance de quelques personnes par le garde-champêtre, la dépense publique locale s'étend désormais au domaine économique contribuant ainsi à une nouvelle approche de celle-ci. L'augmentation des dépenses publiques locales est due au transfert de l'Etat vers les collectivités territoriales d'un nombre croissant de charges. Cette progression a, par ailleurs, été confirmée par les lois de décentralisation qui ont consacrées la compétence financière des collectivités territoriales en matière économique concourant à la mutation de la notion d'intérêt général.

L'étude de la dépense publique locale à finalité économique dans le cadre des finances locales nécessite l'appréhension des critères permettant d'identifier cette notion. Comment se traduit-elle au sein des documents budgétaires et comptables ? Ces derniers constituent-ils des outils efficaces retraçant l'ensemble des dépenses allouées par les collectivités territoriales en faveur activités économiques des entreprises ?

L'identification de la dépense publique locale à finalité économique suppose la détermination de ses signes distinctifs et nécessite l'appréhension de la notion de manière large intégrant l'influence réciproque des finances publiques et de l'économie. Une analyse approfondie permet de mettre en exergue la particularité de cette dépense quant à son rôle dans le domaine économique. Les collectivités territoriales peuvent intervenir en matière économique sous la forme de « prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances », et de « rabais [...], de location ou de location-vente » mais également sous la forme de garanties et de cautionnement d'emprunt ou de participations financières.

L'identification des dépenses publiques locales à finalité économique met en exergue la limite des documents budgétaires utilisés par les collectivités territoriales. La simple lecture des nomenclatures budgétaires et comptables ne suffisent pas. Effectivement, certaines dépenses publiques locales ne figurent pas expressément au sein du budget. Les garanties d'emprunt en sont le parfait exemple eu égard aux risques financiers qu'ils comportent. Si les lois de finances de l'Etat ont subi une réforme d'ampleur en 2001 grâce à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les instructions budgétaires et comptables des collectivités territoriales n'ont pas encore fait l'objet de réforme substantielle. Elles demeurent toujours par nature ou par fonction selon la catégorie de collectivité territoriale – sachant que seules les collectivités territoriales ayant plus 3500 habitants peuvent recourir à cette présentation – et le mode retenu par l'assemblée délibérante. Certes, l'adoption d'une présentation par fonction semble davantage pertinente car elle informe sur la finalité de l'action des collectivités territoriales grâce à la fonction 9 consacrée à l'action économique. Néanmoins, elle demeure insuffisante. Cette analyse démontre la nécessité de réformer les instructions budgétaires et comptables.

Bibliographie

1. BOUCARD (Max) et JEZE (Gaston), Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, V. Giard et Z. Brière, Nouvelle édition, Paris, 1904, 550 pages.
2. BROLLES (Roland) et STRAUB (Bernadette), Budget des communes et des EPCI, 25ème édition, Berger-Levrault, coll. Les indispensables, 2015, Paris, 1288 pages.
3. DOUAT (Etienne) et GUENGANT (Alain), Leçons de finances locales, Economica, 2002, Paris, 261 pages.
4. GAUDEMET (Pierre-Marie) et MOLINIER (Joël), Finances publiques, Tome 1, Montchrestien, 7ème édition, Collection Domat Droit Public, 1996, Paris, pp. 109 et s.
5. ORSONI (Gilbert), Science et législation financières, Economica, coll. Corpus Droit public, 2005, Paris, 753 pages.
6. DELIVRE (Cendrine), Finances publiques et protection du patrimoine culturel, Thèse, Lyon III, 2004,
7. TEITGEN-COLLY (Catherine), La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative, Economica, Collection Recherches Panthéon-Sorbonne Université de Paris I, Série Sciences juridiques, 1981, Paris, 536 pages.
8. DELIVRE (Cendrine), L'identité des finances publiques in L'identité du droit public, Actes du colloque de Toulouse, juin 2009, Dalloz, 2011, pp. 73-86.
9. HERTZOG (Robert), Linéament d'une théorie des subventions, RFFP, n°23, 1988, p. 5-45.
10. Instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71 au 1er janvier 2015

Mots-clés : dépense publique locale ; développement économique ; budget ; subvention ; garantie d'emprunt.

Le Réseau Finances Locales FiL est né de la volonté d'offrir aux chercheurs, toutes disciplines confondues, qui souhaitent s'investir sur le thème des finances locales, un lieu d'animation et de mise valeur de leurs travaux. Au cours des dernières années, le système financier local a, en effet, connu de profonds bouleversements (réforme de la taxe professionnelle, évolution du modèle fiscal et financier de l'intercommunalité, nouveau panier d'impôts pour chaque niveau de collectivités...) qui nécessitent au-delà des analyses ponctuelles, un réel investissement dans une expertise de haut niveau. Faute d'une valorisation suffisante de leurs travaux pour certains, d'un isolement disciplinaire pour d'autres, ou encore d'un accès difficile aux données statistiques et aux expériences de terrain..., le monde de la recherche semble insuffisamment mobilisé sur cette thématique. C'est dans cet esprit que le Réseau Finances Locales vise à pérenniser et à développer la recherche universitaire française sur les finances locales au regard du poids croissant de ces dernières et de la complexité de leur organisation.

Il s'agit d'une part d'éclairer les zones d'ombre d'un certain nombre de sujets mal couverts ou restés en retrait, d'améliorer la bonne articulation entre les préoccupations des acteurs de terrain et les travaux scientifiques d'autre part, enfin de susciter des travaux scientifiques dans une approche pluridisciplinaire.

Le Réseau bénéficie du partenariat de la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) ainsi que de la Banque Postale qui l'accompagnent dans ses activités. Il bénéficie également du soutien d'institutions de recherche reconnues comme le GRALE et réseau FONDAFIP.

Le contexte des finances locales connaît de fortes évolutions (réforme de la DGF en chantier, révision à venir des valeurs locatives, simplification des régimes fiscaux étudiée dans le cadre de la loi NOTRe...), dans un contexte de rigueur financière exacerbé par la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Des transformations inédites sont en marche. Pour les analyser, il est essentiel d'être en mesure de renouveler les approches et les grilles d'analyse du système financier local, de produire des connaissances à la mesure des changements. Ce contexte appelle une expertise de haut niveau. Le Réseau Finances Locales a également vocation à devenir un centre de ressources mobilisant les données fiscales et financières nécessaires aux travaux scientifiques qu'il soutiendra.

Pour le Comité d'organisation du FiL

<p>Claire Delpech Assemblée des Communautés de France (AdCF) c.delpech@adcf.asso.fr tel 06 73 68 85 86</p> <p>AdCF 22 rue Joubert 75009 Paris</p> <p>http://www.adcf.org/</p>	<p>Françoise Navarre Lab'urba / Ecole d'Urbanisme de Paris navarre@u-pec.fr tel 06 89 89 63 90</p> <p>Ecole d'Urbanisme de Paris Cité Descartes - Bâtiment Bienvenüe 14-20, boulevard Newton Champs sur Marne 77454 Marne la Vallée cedex 2</p> <p>http://eup.fr/</p>
---	--

