



HAL
open science

Les finances publiques locales : plaidoyer pour une vision systémique, territorialisée et diachronique ?

Françoise Navarre

► To cite this version:

Françoise Navarre. Les finances publiques locales : plaidoyer pour une vision systémique, territorialisée et diachronique ?. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Nantes, 2021. tel-03292175

HAL Id: tel-03292175

<https://hal.science/tel-03292175>

Submitted on 14 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dossier de candidature
HABILITATION à DIRIGER des RECHERCHES HDR

Volume 2 – Mémoire

**Les finances publiques locales : plaidoyer pour une vision
systémique, territorialisée et diachronique ?**

Françoise Navarre

EUP – Lab'Urba

sous le parrainage de **Bernard Fritsch**, Professeur,
Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes (IGARUN)

Soutenance le **29 juin 2021**

Composition du jury

Guy Baudelle, Professeur, Université Rennes 2

Xavier Desjardins, Professeur, Sorbonne Université (rapporteur)

Sonia Guelton, Professeure, Université Paris Est Créteil

Antoinette Hastings-Marchadier, Professeure, Université de Nantes (rapporteure)

Corinne Larrue, Professeure, Université Paris Est Créteil

Jean-Michel Uhaldeborde, Professeur émérite, Université de Pau et des Pays
del'Adour (rapporteur)

Mes remerciements vont à toutes celles et à tous ceux qui m'ont accompagnée,
qu'ils l'aient su ou non, qu'ils l'aient voulu ou non.
Ils sauront se reconnaître....

Sommaire

Chapitre introductif.....	7
Introduction.....	9
1-Les finances publiques locales comme objet ?	11
2-Un objet livré à des visions complémentaires	21
3-Une construction fondée sur des emprunts théoriques.....	27
4-Des orientations méthodologiques.....	39
Eléments de conclusion.....	53
Chapitre 1 - Le système financier local et son édification complexe	57
Introduction.....	59
1-Une affirmation progressive du système financier local	63
2-Une structuration interne et des mutations conjointes	77
3-Une acception de la soutenabilité du système financier local.....	97
Eléments de conclusion.....	109
Chapitre 2 - La fiscalité locale, des principes et des réalités	113
Introduction.....	115
1-Des collectivités inégalement dotées en capacités de taxation	123
2-Le pouvoir local de taxation en questions	145
3-La fiscalité locale, aux prises avec les situations et les politiques locales	157
Eléments de conclusion.....	177
Chapitre 3 – L’emprunt local, un sujet à risques	183
Introduction.....	185
1-Des politiques d’endettement aux prises avec diverses logiques	193
2-L’endettement, au sein d’un triptyque et de trajectoires à configuration locale.....	201
3-Des politiques locales d’endettement à hauts risques ?	225
Eléments de conclusion.....	245
Chapitre 4 – L’intercommunalité dans l’ordre des différences territoriales.....	251
Introduction.....	253
1-Le bloc communal et la recréation d’un ordre de différences.....	263
2-L’intercommunalité et son adaptation territoriale en actes.....	295
Eléments de conclusion.....	315
Conclusion	321
Références bibliographiques	351
Annexes.....	385
Liste des tableaux	421
Liste des figures	425
Liste des cartes	427
Liste des encadrés	427
Glossaire	429
Table des matières	433

Chapitre introductif

« Les sciences économiques se sont tardivement intéressées aux finances locales »
(Abecassis, 1994, p. 31)

« Nous en sortons conforté dans l'idée selon laquelle, d'une part les résultats obtenus dans d'autres communautés scientifiques méritent d'être injectés pour alimenter les controverses disciplinaires et, d'autre part les questions de science politique centrées sur la légitimation et le sens de l'action publique méritent d'être approchées en accordant une place décisive aux dispositifs techniques qui accompagnent la mise en œuvre et la négociation quasi continue qui l'accompagne. »

(Reigner et *al.*, 2010 p. 59)

« La sociologie des finances publiques s'intéresse aux relations entre les faits financiers, l'action publique et la société. Par leur volume et par leur logique, les finances publiques sont au cœur de la société ; comme processus socio-politiques, elles façonnent la société et sont en retour modelées par elle. La sociologie financière étudie les budgets publics, alors que la sociologie fiscale (...) se focalise sur le corpus de recherches propres à l'impôt, le pont entre les deux matières portant sur le lien entre les recettes et les dépenses. (...) Après le temps des fondateurs, la sociologie financière se sépare entre une approche économique et une approche socio-politique. (...) Son marché scientifique dépend de la demande publique et sociale, et de l'offre spécialisée de connaissances dominée par les juristes et les économistes. »

(Leroy, 2017, p. 823)

Introduction

Le carnet de voyages que nous avons esquissé (*cf.* Volume 1) atteste que la trajectoire de recherche suivie jusque-là n'est en rien linéaire. Le paysage qui en résulte serait assimilable à une constellation d'expériences, voire à une collection. Son éclectisme est néanmoins relatif puisque cet ensemble gravite autour d'un seul et même centre, les finances publiques locales. Cet objet, ou ce sujet, a été et est encore pour nous au cœur de divers éclairages qui, à défaut d'être exhaustifs, sont pensés comme complémentaires : l'unicité se double alors d'une certaine unité, que nous visons précisément à révéler.

Certes, toutes les composantes des finances publiques locales ne sont pas explorées ; l'ensemble des prismes disciplinaires potentiellement disponibles pour les analyser n'est pas mobilisé. Une revue de la littérature existant dans le domaine (Allé, Navarre, 2015) montre que, finalement, ces angles de vue ne sont pas si nombreux. Les analyses relatives aux budgets ou comptes des collectivités, aux pratiques de ces dernières en matière de dépenses et/ou de recettes sont, dans les faits, principalement développées dans des domaines scientifiques relativement circonscrits, à savoir les sciences juridiques, économiques, socio-politiques et de gestion¹. Qui plus est, même si les approches et conclusions diffèrent, les thématiques mises à l'étude sont bien souvent voisines.

Les productions académiques reposent sur une acception – largement commune – des finances publiques locales ; cet objet commun est cependant abordé ou questionné sous différentes formes, ce qui conduit à sérier ces travaux au sein de plusieurs « visions » distinctes (1). En se fondant sur les complémentarités de ces dernières, plutôt qu'en cultivant leurs oppositions, il est possible d'affirmer un positionnement singulier (2). Une telle recherche de transversalité est fréquente, pour ceux qui sont familiers avec le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Partant, ce positionnement engage à développer des axes spécifiques de questionnements, ne serait-ce que pour intégrer les particularités des territoires, celles des espaces urbanisés ou non dans lesquels se déploient les actions publiques contribuant à les façonner. La mobilisation des moyens financiers (ou des ressources monétaires) au sein des entités publiques locales par leurs responsables en charge de ces actions n'échappe pas à cette dépendance. Suivant ce fil, nous retraçons alors les principales directions que nous avons empruntées, allant jusqu'à les formaliser sous forme de plaidoyer (3). Poursuivant, nous précisons quels sont les procédés méthodologiques que nous avons mis en œuvre et qui sans être exclusifs, servent à donner une consistance empirique aux travaux effectués, voire à venir (4).

¹ Les géographes, les spécialistes de l'aménagement et de l'urbanisme sont peu présents sur ces thématiques, si ce n'est dans une approche assez large de l'économie de l'aménagement (Guelton et *al.*, 2011).

1-Les finances publiques locales comme objet ?

D'un sous-ensemble à un objet singulier

En première analyse, les finances publiques locales peuvent être définies et examinées comme l'un des sous-ensembles des finances publiques. Ces dernières s'entendent comme les ressources, les emplois qu'en font les puissances publiques, au sein desquelles les collectivités locales. La provenance et les usages de ces fonds, leurs montants sont consignés dans les budgets et comptes² que ces entités³ sont tenues d'établir.

Si l'on retient cette perspective, le caractère public des collectivités locales conduit à assimiler leurs finances à celles des autres composantes (majeures) du secteur, tels l'Etat, les organismes de Sécurité sociale, ou d'autres (mineures) regroupant les entités dépendant des uns ou des autres⁴. L'agrégation des opérations de dépenses ou de recettes de toutes ces composantes importe en particulier à des fins d'évaluation au niveau national, dans un but de comptabilisation des moyens considérés comme dédiés à la conduite des actions et des politiques qui sont déployées au sein du pays, et à des fins d'évaluation de leur répartition entre sous-secteurs (cf. Encadré 1).

La nature des moyens en question et leur provenance (principalement les produits des prélèvements obligatoires acquittés par les contribuables ou redevables), celle des missions (d'intérêt général) assumées par ces entités sous-entendent un ensemble de contraintes et de règles de gestion qui leur sont communes. Les fonds à disposition des collectivités et ceux de leur gouvernement central, les finalités que les uns et les autres poursuivent au travers de leurs usages présentent de fortes similitudes. Ce qui emporte au moins deux types de conséquences. En premier lieu, les entités locales sont engagées dans le partage de la souveraineté ou du pouvoir d'extraction de recettes fiscales, quand celui-ci est généralement un des fondements mêmes des Etats (Buisson, 2002). Ces entités sont de la sorte inscrites dans les enjeux inhérents à la compétition entre acteurs, de diverses natures, pour l'accès à de telles ressources ; elles sont donc parties prenantes des *politics*⁵ qui traversent et façonnent la sphère publique (Muller, 2008 ; Leca, 2012). A ce titre, elles sont justifiables des analyses dédiées à ces compétitions et à ces rapports de pouvoir. En second lieu, comme toutes les entités impliquées dans le maniement des deniers publics, les collectivités sont soumises aux principes budgétaires⁶ et comptables régissant l'usage des de ces fonds (Muzellec, 1988). Certes, les principes en question supportent des adaptations selon les niveaux de gouvernement. Ils n'en existent pas moins. Il en résulte que les finances des collectivités, tout comme les emplois de leurs fonds ainsi que la gestion de ces

² Les budgets sont en général des documents prévisionnels ; les comptes sont assimilables à des bilans, dans lesquels sont enregistrées les entrées et sorties effectives de fonds. Les uns et les autres sont élaborés annuellement. Fréquemment, dans les analyses d'ensemble, les 2 termes sont tenus comme des synonymes. L'adjectif prévisionnel adjoint au terme de budget permet d'établir la distinction lorsque de besoin.

³ Par facilité, nous procédons à une réification certaine. Sont imputés aux collectivités, aux entités locales des pratiques qui relèvent de leurs responsables administratifs, politiques, techniques...

⁴ Tels les organismes divers d'administration centrale (ODAC), auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national. Ceux-ci sont regroupés selon les grandes fonctions telles les services généraux, la défense, l'ordre et la sécurité publics, les affaires économiques, la protection de l'environnement, le logement et le développement urbain, la santé, les loisirs, la culture et la religion, l'éducation, la protection sociale. Existente également des organismes divers d'administration locale (ODAL). S'ils sont nombreux (plus de 700 ODAC), ces organismes jouent un rôle modeste sur le plan budgétaire : les dépenses des ODAC représentent, en 2014, environ 7% des dépenses publiques totales, celles des ODAL à peu près 2% (estimation, à partir de : DGCL, Les collectivités locales en chiffres CLEC, 2016).

⁵ D'un point de vue plus général, nous nous référons aux distinctions usuellement admises et synthétisées par G. Vowe (2008, np) : « *How much do the terms politics, policy, and polity differ from one another and how helpful is their distinction for the research on political communication? In Anglo-American technical terminology, each of these terms describes a different nuance of the political. Polity is used in the sense of "community." The term comes from the Greek word polis and includes not only the city state, but also other forms of politically organized societies such as the nation-state and the empire. Politics describes the theory and practice of the power struggle between the players inside the polity. It constitutes the core of the political system. Policy aims at the planned formation of social domains such as economy, environment, or education through collectively binding decisions ("policy making").* »

⁶ Dont bon nombre découlent, pour l'essentiel, des 4 principes majeurs régissant les finances et budgets publics à savoir l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité (Limouzin-Lamothe, 1988).

derniers sont fortement institutionnalisés : ils sont régis par un ensemble conséquent et historiquement constitué de normes, de règles et d'arrangements organisationnels particuliers de toute sorte (Billaudot, 2004). Leur analyse compréhensive suppose, si ce n'est celle des modalités mêmes de constitution de ces institutions, au moins la mise en évidence de leur nature et la reconnaissance de leurs particularités.

A ce stade, il nous importe en tout état de cause de retenir que, sous le poids de divers facteurs, les finances du secteur public local portent la marque d'une dépendance aux finances publiques dans leur ensemble, soit encore à un tout qui les englobe, avec lequel elles entretiennent des relations d'homologie, tout en s'en distinguant (Hertzog, 2002b).

L'une de ces distinctions réside dans des effets de volume et de dispersion. Ne serait-ce qu'en raison des montants budgétaires dont elles sont tributaires et gestionnaires, des activités qui leur reviennent, toutes les composantes du secteur public ne sont pas assimilables les unes aux autres. Les enjeux tout comme les modalités de régulation ne peuvent être semblables, entre des dépenses étatiques atteignant actuellement chaque année pratiquement 500 milliards d'€ et une myriade de budgets annuels locaux, portés par une multitude d'entités et qui, cumulés, s'élèvent à environ la moitié de ce montant⁷. Dans les années 80, la disproportion était d'ailleurs bien plus sensible : les dépenses des collectivités représentaient à peu près 17% de celles du secteur public⁸. Autant d'ailleurs pour justifier que la focale, politique comme académique, se soit principalement portée sur les finances publiques en général plutôt que d'être placée vers celles des collectivités locales en particulier.

Ces dernières ont gagné en intérêt, non seulement du fait de leur montée en puissance mais également en raison de leurs particularités. Celles-ci tiennent pour partie au fait qu'est garanti, à toute collectivité, le principe de sa libre administration⁹. Cette forme de liberté, consacrée par la Constitution (en son article 72), suppose notamment l'existence de marges de manœuvre dans la gestion des moyens dont chacune est dépositaire. Les choix qu'effectuent ses représentants diffèrent, au moins potentiellement, de ceux opérés par les décideurs des autres collectivités. Soit autant de décisions élémentaires dont la réunion est susceptible de contrarier tout ou partie des orientations prescrites pour les finances publiques dans leur ensemble, et dont le gouvernement reste garant. De façon récurrente, se pose la question de la cohérence entre les politiques publiques (au sens de *policies*, cf. *supra*) définies au niveau national, notamment en termes de dépenses et de recettes, et les comportements adoptés localement. Sont encore en jeu les relations entre représentants locaux et nationaux, au sein de la communauté politique (au sens de *polity*, cf. *supra*) à laquelle ils appartiennent. La tension est de la sorte permanente entre des tendances contraires, les unes inclinant à l'unité et à la convergence, les autres engageant vers la diversité et des divergences, potentielles ou avérées, au nom des principes communément reconnus de gouvernement. Pour être maintenus, ceux-ci sous-entendent autant de dispositions régulatrices, correctrices. Les finances des collectivités sont de ce fait non seulement dans des relations d'homologie par rapport à l'ensemble auquel elles appartiennent mais également dans des rapports évolutifs ou variables, sous le poids de mécanismes d'adhésion (à des principes communs), de détachement (compte tenu de finalités différentes).

⁷ En 2016, selon les données issues de la Comptabilité nationale, les dépenses de l'Etat s'élevaient à près de 479 milliards d'€, celles des Administrations Publiques Locales APUL (cf. *infra*) à un peu plus de 248 milliards d'€ et celles des Administrations de Sécurité sociale à environ 584 milliards d'€ (source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres CLEC, 2018).

⁸ En 1980, les dépenses des APUL s'élevaient à 36 milliards d'€, celles de l'ensemble des Administrations Publiques avoisinaient 210 milliards d'€ (source : Insee, 2019, Comptabilité de la Nation).

⁹ A l'article 72 de la Constitution, ce principe est énoncé comme suit : « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. ». La libre administration sous-entend entre autres une autonomie juridique (les collectivités sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat), une autonomie organique (l'existence de conseils élus en propre), une autonomie fonctionnelle (l'exercice d'une compétence générale au sein d'une circonscription donnée, au nom de l'intérêt local).

L'indépendance locale n'est en tout état de cause pas totale. En effet, seul l'Etat dispose de la compétence de sa compétence ; les représentants des collectivités sont autorisés à intervenir et à dépenser uniquement dans les domaines prescrits par le législateur (Poujade, 2017). Il demeure néanmoins que des garanties constitutionnelles sont apportées aux décideurs locaux, ménageant expressément l'autonomie financière de leurs collectivités¹⁰. De la sorte, si les libertés financières ou budgétaires des entités locales sont contenues, les conditions de leur autonomisation sont posées. Leurs finances ne sont alors pas dans un simple rapport de sujétion au regard de l'ensemble des finances publiques ; elles n'en constituent pas simplement un objet dérivé. Le décryptage du tout auquel elles se rapportent n'épuise pas leur contenu.

Les développements suivants conduisent à étayer ces premiers énoncés. D'ores et déjà, les formulations précédentes laissent transparaître une ligne problématique récurrente, et présente en filigrane dans la plupart des travaux consacrés aux finances publiques locales comme dans ceux que nous avons effectués : en tant qu'appartenant à un ensemble dont il se distingue, notre objet d'analyse est traversé par des enjeux qui le dépassent et conjointement, il est parcouru par d'autres qui lui sont propres. Ces faits d'assimilation pour les uns, de singularisation pour les autres fondent l'un des intérêts des investigations, conduites ou à conduire. Ils nous engagent à nous pencher sur les traits propres à l'objet ainsi circonscrit, tout en n'ignorant pas les rapports évolutifs de dépendance et de conformité qui contribuent à le modeler. D'un point de vue analytique, ils nous enjoignent à nous référer aux travaux spécifiquement dédiés à cet objet, tout en n'ignorant pas les approches globales qui sont de nature à l'éclairer.

Au-delà de cette perspective générale, les contours mêmes de ce que l'on entend comme collectivités et en premier lieu, de ce que l'on retient au titre de leurs finances demandent à être précisés.

¹⁰ Selon la Réforme du 28 mars 2003, au terme de laquelle l'article 72-2 de la Constitution précise le contenu de la notion d'autonomie financière des collectivités. Est ainsi énoncé que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

Encadré 1 – Les finances publiques locales en comptabilité nationale et en comptabilité publique

Les analyses (empiriques) portant sur les finances des collectivités sont construites par les acteurs, experts et chercheurs... du domaine tantôt sur la base de données issues de la comptabilité nationale, tantôt en utilisant les informations provenant de la comptabilité publique.

La **comptabilité nationale** reconnaît le secteur des Administrations Publiques (APU) comme étant l'ensemble des unités institutionnelles (contrôlées directement ou indirectement par l'Etat ou par les collectivités territoriales) dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales (Insee). Cette production et ces opérations sont principalement financées à partir de prélèvements obligatoires.

Le secteur des APU se subdivise en Administrations Publiques Centrales APUC (État, Organismes Divers d'Administration Centrale ODAC), en Administrations Publiques Locales APUL et en Administrations de Sécurité Sociale ASSO.

Les APUL comprennent les collectivités locales et les Organismes Divers d'Administration Locale (ODAL). Les collectivités locales correspondent alors aux collectivités territoriales (communes, départements, régions), aux groupements à fiscalité propre et à certaines activités des syndicats des collectivités. Les ODAL, dépendants des collectivités, sont des établissements publics locaux non marchands (comme les crèches, les centres communaux d'action sociale...); il peut également s'agir d'établissements publics nationaux ayant une action territorialisée (agences de l'eau...), d'organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie...). Les dépenses des collectivités locales *stricto sensu* représentent la quasi-totalité de celles enregistrées au titre des APUL (Tableau 1).

Tableau 1 – Dépenses (par nature) des collectivités locales, en milliards d'€ et en % des dépenses des APUL, 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>dépenses des collectivités locales, en milliards d'€</i>					
Total des dépenses	231,3	231,4	228,0	226,8	232,2
dont dépenses de fonctionnement	103,2	106,5	107,5	107,8	108,6
dont Formation brute de capital fixe FBCF	48,0	43,7	39,3	38,1	40,4
<i>dépenses des collectivités locales, en % des dépenses des APUL</i>					
dépenses de fonctionnement	80%	81%	81%	81%	81%
Formation brute de capital fixe FBCF	95%	95%	94%	94%	93%
Total des dépenses	91%	91%	91%	91%	91%

Source : à partir de Insee, 2019, Comptes nationaux (base 100 en 2014)

Quel que soit le secteur, l'établissement de la comptabilité nationale repose sur une acception spécifique de la dépense publique. Celle-ci ne se traduit pas nécessairement par un flux de trésorerie, soit encore par une sortie effective de fonds. Une dépense « appauvrit » l'entité concernée, c'est-à-dire qu'elle diminue son actif financier net courant (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère délégué du Budget, 2013)¹¹. Une telle convention est source d'écarts par rapport aux montants évalués selon d'autres règles et notamment, celles de la comptabilité publique, cette dernière étant fondée sur l'enregistrement des mouvements de caisse (*cf. infra*).

Les opérations budgétaires des entités sont ventilées en fonction de leur nature économique (création de valeur ajoutée, de formation brute de capital fixe FBCF, prestations et transferts, prélèvements obligatoires...).

Les données produites pour les APU au niveau national sont obtenues par consolidation (et donc, après élimination des flux financiers transitant entre les sous-secteurs les composant). Par convention, la dépense est attribuée au secteur destinataire du transfert, c'est-à-dire celui qui paie *in fine* la dépense¹².

¹¹ Pour exemple, des créations d'équipements collectifs génèrent des dépenses et des besoins de financement ; ce qui n'est pas le cas pour des prises de participation dans des sociétés (d'économie mixte).

¹² Ce qui aboutit à réduire le niveau des dépenses de l'État, ce dernier étant la principale source des transferts vers les autres administrations publiques

(source : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques/s-informer/structure-depense-publique#.XCZf3_ZFzIU).

En **comptabilité publique**, les comptes individuels des collectivités et de leurs groupements, ceux de leurs services industriels et commerciaux (à comptabilité distincte) ainsi que ceux de leurs établissements publics créés pour certaines activités spécifiques (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles...) font l'objet d'une synthèse, établie sous l'égide de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et sous celle de la Direction Générale des Collectivités Locales¹³. Des instructions comptables¹⁴, propres à chaque catégorie de collectivités et d'établissements mais reposant sur des principes communs inspirés du Plan Comptable Général, rendent possibles les opérations de synthèse ainsi que les comparaisons, entre catégories comme en leur sein.

Les volumes budgétaires résultant de l'agrégation des comptes individuels sont artificiellement majorés puisque les doubles comptes (tels les flux financiers transitant entre entités) ne sont pas éliminés.

Les catégories de recettes et de dépenses figurant dans les agrégations sont celles, largement communes, utilisées pour l'établissement des budgets et des comptes des entités concernées. Elles reposent notamment sur une ventilation par nature des opérations, soit encore sur une répartition faisant écho à la nature même des agents économiques contribuant aux budgets locaux (acquittant des impôts ou taxes, des redevances...), ou à l'origine des charges ou encore bénéficiant des versements (des dépenses de personnel, des achats et charges externes...). Les flux financiers en jeu sont enregistrés avec détail. Sont notamment distinguées les opérations relevant du fonctionnement (ou de la gestion courante), celles ressortant de l'investissement (et contribuant à la modification du patrimoine des entités en question).

Tableau 2 – Ventilation fonctionnelle des opérations budgétaires/financières des collectivités (de plus de 3 500 habitants), à partir des instructions comptables

	Communes et EPCI (instruction M14)	Départements (instruction M52)	Régions (instruction M71)
Fonction 0	Services généraux	Services généraux	Services généraux
Fonction 1	Sécurité et salubrité	Sécurité	Formation professionnelle et apprentissage
Fonction 2	Enseignement - formation	Enseignement	Enseignement
Fonction 3	Culture	Culture, vie sociale, jeunesse, sports, loisirs	Culture, sports loisirs
Fonction 4	Sports et jeunesse	Prévention médico-sociale	Santé et action sociale
Fonction 5	Intervention sociale et santé	Action sociale	Aménagement des territoires
Fonction 6	Famille	Réseaux et infrastructures	
Fonction 7	Logement	Aménagement et environnement	Environnement
Fonction 8	Aménagement des services urbains, environnement	Transports	Transports
Fonction 9	Action économique	Développement économique	Action économique

Source : à partir des Instructions comptables des différents types de collectivités

En comptabilité nationale comme publique, est également opérée une ventilation fonctionnelle des recettes et des dépenses (inspirée de la Nomenclature par Fonction des Administrations). Selon leur origine et destination, les opérations financières des entités locales sont en particulier réparties au sein de 9 fonctions (Tableau 2). Les dénominations correspondent *a priori* aux domaines de compétences et d'intervention des entités publiques. Dans les faits, l'importance des dépenses non ventilées et imputées aux Services généraux, l'hétérogénéité des rubriques à l'intérieur de chacune des fonctions (voire de leur décomposition en sous-fonctions) s'opposent à la mobilisation des données fonctionnelles à des fins d'évaluation des interventions des collectivités dans la conduite de politiques sectorielles (Guengant, 1998 ; Catteau, 2011).

Les objectifs poursuivis par les deux formes de comptabilité (nationale/publique) diffèrent, tout autant que les périmètres retenus par l'une et l'autre. De façon implicite, toutes deux sont porteuses de visions particulières du secteur public, de la gestion des moyens associés. Ces conceptions sont loin d'être neutres.

¹³ La première opère à partir des comptes de gestion établis par les trésoriers ou receveurs (fonctionnaires d'Etat et délégués auprès des collectivités), la seconde à partir des budgets (prévisionnels) et comptes administratifs (retracant les opérations effectivement réalisées) établis par les ordonnateurs (présidents des exécutifs locaux).

¹⁴ Celles actuellement applicables sont précisées dans la circulaire N°F CPE1602199C du 10 juin 2016.

Notamment, les catégorisations à l'œuvre des dépenses publiques, fondées sur leur 'économisation', révèlent et sous-tendent des visions normatives des activités mêmes des entités concernées ; elles les éloignent de leur vocation fondamentale, consistant à satisfaire l'intérêt public. Cette autonomisation (au regard du droit en général et du droit public en particulier) et cette saisie disciplinaire sont propices à des modélisations, à des spécialisations de plus en plus raffinées. Ce qui contribue à une distanciation croissante au regard des finalités poursuivies au travers de l'usage des fonds publics ainsi qu'à l'endroit de la logique des prélèvements rendant cet usage possible (Kissangoula, 2017). Ce qui induit encore une perte de transparence de la gestion et de l'action publique, pour les décideurs comme pour les citoyens (Boutmy, Rival, 2013). Ces conventions et catégorisations ne sont pas sans incidences (négatives) sur les pratiques, par exemple en matière de gestion de la dette locale (Gilbert, 1988).

Certes, la normalisation comptable, y compris dans ses évolutions, apparaît comme légitime, et même indispensable en tant que mode et instrument de représentation, de coordination et d'organisation de l'espace public et de l'action collective, sur la scène nationale comme internationale. Néanmoins, tout à la fois, ces conventions fixent comme elles redéfinissent les rôles respectifs du secteur public et des acteurs privés, des gouvernements centraux et des entités décentralisées (Biondi, Mussari, 2013 ; Mussari, 2013). A ce titre, les évaluations produites sont loin de former des représentations passives de la réalité (Lemoine, 2014a).

Notamment, comme le soulignait J. Bouinot (1971), la comptabilité nationale est principalement un instrument d'observation des politiques économiques ou de l'économie politique. La comptabilité publique est quant à elle avant tout un dispositif de contrôle, destiné à surveiller la manipulation des deniers publics, à garantir leur usage conformément aux règles et principes retenus à ces fins. En conséquence, sur le plan pratique et analytique, les catégorisations et niveaux de détail ne sont pas identiques dans l'un et l'autre des systèmes de comptabilisation. La différence de traitement des flux internes aux sous-secteurs en est un exemple.

Les écarts et différences de conception sont par exemple nets en matière d'investissement réalisé par les collectivités. En comptabilité nationale, il est entendu en termes de FBCF, soit encore d'investissement en capital fixe (et en acquisitions diminuées de cessions). Se distinguant des consommations intermédiaires, cette formation correspond pour l'essentiel à des actifs régulièrement utilisés, pendant au moins un an, dans un processus de production (Groupe Caisse des Dépôts, 2014). Ces processus ne font pas réellement sens, du point de vue des activités des puissances publiques en général, des collectivités en particulier (Angels, 2008). Les acquisitions réalisées (y compris lorsqu'elles sont nettes) par ces dernières ne traduisent pas réellement leur contribution à l'investissement économique dans son ensemble, voire l'utilité des biens et services dont elles sont à l'origine. D'un point de vue factuel, les montants de FBCF diffèrent encore des dépenses d'investissement telles qu'évaluées en comptabilité publique, ces dernières représentant alors leurs dépenses d'équipement¹⁵, les remboursements de dette effectués ainsi que les subventions versées (à des tiers et composant leur investissement indirect).

De façon générale, les agrégats de la comptabilité nationale servent des évaluations macroéconomiques et des comparaisons intersectorielles au sein de la sphère publique elle-même. Les ventilations opérées avec la comptabilité publique rendent possibles des analyses détaillées, des comparaisons entre collectivités de rang différent comme à l'intérieur d'un type donné de collectivités, et encore une exploration fine pour chacune de ces collectivités.

Les informations provenant de l'un et de l'autre des deux dispositifs autorisent des analyses diachroniques, sous réserve toutefois de prendre garde aux évolutions ou réformes affectant les techniques comptables¹⁶.

¹⁵ Alors considérées, d'un point de vue comptable, comme des dépenses consenties pour des immobilisations incorporelles ou corporelles, pour des travaux (en cours) et pour la réalisation d'opérations pour compte de tiers.

¹⁶ Les modifications apportées aux instructions comptables s'appliquant aux collectivités ne sont pas sources de bouleversements majeurs, pour les explorations que nous avons pu conduire et pour les périodes étudiées.

Une matière financière tributaire de conventions

Les dépenses publiques sont celles effectuées par les puissances publiques... Cette formulation usuelle est tautologique... Elle demande à être précisée, en examinant la matière financière elle-même, celle que considèrent usuellement les experts, analystes de tous ordres s'intéressant au domaine, celle encore qui résulte des conventions¹⁷ en vigueur.

Les spécialistes en question raisonnent en utilisant les données et périmètres retenus soit pour l'établissement de la comptabilité nationale, soit pour celui de la comptabilité publique (cf. Encadré 1). Dans l'une comme dans l'autre des comptabilisations, les entités composant la sphère publique sont principalement distinguées selon leur nature ainsi qu'en fonction des actions qu'elles conduisent. Pour autant, les acceptions retenues dans chacune des deux évaluations, les périmètres adoptés, et notamment la désignation des entités publiques locales, ne sont pas totalement identiques.

En comptabilité nationale, le raisonnement est principalement tenu en se fondant sur la nature économique des activités : la production de biens non marchands, des missions de redistribution fondent une vocation publique ou de service public. Concourant à cette finalité d'ensemble, les collectivités locales entrent dans la comptabilisation. Elles n'apparaissent cependant pas réellement en tant que telles. Elles sont en effet regroupées avec les organismes qui dépendent d'elles, formant alors le sous-secteur des Administrations Publiques Locales (APUL) pour lequel des évaluations chiffrées sont publiées. Les agrégats disponibles pour le sous-secteur des APUL, comme pour les autres sous-secteurs, sont conçus en vue de rendre compte de leur contribution respective à la production et aux missions retenues comme publiques. Important alors par exemple les montants qu'elles dédient à la création d'équipements (FBCF) ou à des activités de redistribution (transferts).

Avec la comptabilité publique, on vise à recenser, avec exhaustivité, ainsi qu'à contrôler les mouvements de fonds publics. Ainsi la nature de ces fonds comme le statut institutionnel des entités en charge de leur maniement servent-ils de critère d'inclusion ou non dans le périmètre du secteur public. En raison de la provenance de leurs ressources et des emplois de ces dernières, de leur reconnaissance institutionnelle, les collectivités locales sont prises en compte. Peuvent également l'être les services rendus sous leur égide ainsi que les opérations réalisées par leurs établissements publics. Les comptes individuels de ces entités étant organisés selon une nomenclature reposant sur des principes (globalement) communs, leur sommation est possible, pour toutes les entités concernées comme pour tout sous-ensemble choisi en leur sein. Sont en particulier disponibles les données regroupées par types (ou échelons) de collectivités. Dans tous les cas, les agrégats produits sont tributaires des catégorisations opérées sur la base de la nomenclature en vigueur. Ils renseignent principalement sur la nature financière des opérations, de recettes et de dépenses.

Chacune des deux comptabilités repose donc sur ses propres principes et conventions. Elle délimite à sa façon ce qui lui semble composer les finances publiques des entités publiques. Chacune est établie à partir de visées teintées à la fois de velléités d'objectivation et de perspectives normatives.

Les conventions ou normes n'étant pas les mêmes, les flux recensés mais également les entités entrant dans chacune des formes d'évaluation diffèrent. En particulier, les collectivités locales et leurs finances sont différemment traitées dans l'un et l'autre des deux modes de comptabilisation. De ce fait, les volumes d'ensemble qui résultent soit de la comptabilité nationale, soit des sommations des comptabilités publiques, sont séparés par des écarts. D'un point de vue informatif, l'existence de ces derniers mérite d'être soulignée. Ces différences n'altèrent cependant pas fondamentalement les ordres de grandeur d'ensemble établis au niveau national et les tendances qui les affectent. Elles sont peu sensibles, concernant les collectivités à

¹⁷ Dans une acception large, au sens de règles (juridiques ou non) adoptées à l'intérieur d'un groupe social.

proprement parler. Les fonds que manient ces dernières constituent en effet l'essentiel de ceux comptabilisés pour les APUL ; ils priment nettement comparativement à ceux des établissements publics intervenant pour leur compte (*cf.* Encadré 1).

Par-delà leurs différences, un trait commun unit les deux formes de comptabilité. Que la comptabilisation soit effectuée en fonction de la nature des missions rendues par les entités (alors désignées comme publiques, en comptabilité nationale), ou en prenant appui sur la désignation institutionnelle des entités (les désignant comme publiques, en comptabilité publique), elle repose sur des délimitations économiques et financières qui restent finalement étrangères aux politiques ou actions – publiques – effectivement conduites par les entités en question.

En effet, les deux évaluations partagent le fait de mal renseigner les déclinaisons sectorielles des interventions financières locales (Guengant, 1998). Cette fin de connaissance de la priorisation des actions des collectivités et de l'affectation de leurs dépenses par domaines d'intervention ne leur est pas première. Ce qui est paradoxal, quand les mouvements successifs de décentralisation tendent à affirmer le rôle premier des collectivités en matière d'action publique locale, dans de multiples champs de compétences... Il en résulte par ailleurs un verrou informationnel difficilement contournable, pour les chercheurs et recherches intéressés par les déclinaisons – fines – des interventions locales.

Qui plus est, le volume de FBCF réalisée par les APUL tout comme celui des dépenses d'investissement des collectivités ne sont que peu révélateurs des activités que ces entités mettent en oeuvre en vue de délivrer les services, prestations... à destination des publics ciblés. La catégorisation opérée des emplois ou des dépenses entrave la perception des combinaisons d'immobilisations, de consommations de ressources et de rémunérations, qui font finalement sens. Ce sont pourtant bien ces combinaisons qui contribuent à la génération d'utilité pour les bénéficiaires. En outre, le découpage en exercices annuels induit sa propre logique ; celle-ci ne suit pas nécessairement celle des programmes ou des actions récurrentes que mènent les divers niveaux de gouvernement.

Les délimitations opérées nuisent encore à cette appréhension lorsque, par exemple, elles écartent les interventions privées qui participent elles-aussi de la fourniture des biens et des services publics.

Sous différentes formes et en dépit des évolutions dans la détermination des périmètres des entités et des flux pris en compte, malgré la sophistication croissante des méthodes de mesure, la lisibilité, politique, des dépenses publiques locales demeure en conséquence difficilement perceptible (Kissangoula, 2017).

Les segmentations en vigueur organisent les représentations des contenus, économiques ou financiers, associés aux activités dites publiques. En retour, ces valorisations, ces modes d'objectivation façonnent les modes de faire des entités contribuant aux actions en question. Les indicateurs produits servent en effet à mobiliser sur les faits de « bonne » ou de « mauvaise » gestion, sur les dynamiques à conforter ou au contraire, sur les mesures à instaurer en vue de rétablir les équilibres, ou d'infléchir les trajectoires dans le sens souhaité... En la matière, ce qui vaut au niveau national (Lemoine, 2014b) est aisément transposable aux affaires locales. Pendant des décennies, les collectivités ont été tenues comme de plus en plus dépendantes, en raison notamment de la progression de leurs dépenses courantes. Ces charges ne sont cependant représentatives que d'une part de leurs interventions et de leur rôle budgétaire. Malgré ces réserves, leur rythme d'évolution annuelle sert désormais de variable de pilotage gouvernemental des budgets locaux (Jaune budgétaire, diverses années ; Portal, 2018 ; Douat, 2019).

Il ressort de ce rapide aperçu que notre matière, ou notre objet, est fortement empreint de conventions, que ses contours et contenus sont flous, au point de l'éloigner en de multiples endroits de ce que nous cherchons à appréhender, à savoir le maniement effectif par les collectivités des fonds qu'elles sont en mesure de mobiliser et les emplois que reçoivent ces fonds, en lien avec les missions qui leur sont dévolues dans le cadre

d'un fonctionnement décentralisé. Par adaptation pragmatique, nos explorations sont tributaires de ces limitations, leur déconstruction apparaissant toutefois comme hors de portée.

Les entités publiques locales, un périmètre choisi

En comptabilité nationale et publique, les collectivités sont prises en compte, en étant désignées tantôt comme territoriales¹⁸, tantôt comme locales. L'un et l'autre des deux qualificatifs ont longtemps été utilisés de façon concurrente, au prix d'ailleurs de certaines hésitations et confusions (Protière, 2010 ; Frinault, 2012b). Sans omettre les éléments à l'origine de ces débats et leurs incidences majeures sur le plan juridique, les deux qualificatifs peuvent être tenus comme équivalents¹⁹, notamment d'un point de vue budgétaire ou financier. Nous les considérons de ce fait comme tels, allant même souvent jusqu'à les omettre.

Nous retenons qu'il s'agit des niveaux infra-ou subnationaux de gouvernement ayant une assise territoriale. Ce qui implique que leurs exécutifs et assemblées délibérantes, élus, sont habilités à intervenir à l'intérieur du périmètre, défini par des limites administratives et correspondant à leur statut institutionnel. Initialement, tous ces échelons étaient dotés de la clause de compétence générale. Ainsi les conditions étaient-elles réunies pour l'institutionnalisation de souverainetés, égales en capacités d'exercer leurs pouvoirs, notamment en matière budgétaire (Béhar, Estèbe, 2012). Maintenant²⁰, les champs de compétences des conseils régionaux et départementaux sont plus restreints ; leurs facultés sur le plan financier, pour les postes relevant de leurs domaines d'action, n'ont cependant pas été entamées. Communes, départements et régions forment ainsi autant de gouvernements locaux ou territoriaux.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'échelons administratifs à proprement parler²¹, on adjoint aux précédents les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre²². Les organes délibérants de ces groupements de communes ont en effet la possibilité de moduler les taxes qui leur reviennent (en complément ou en substitution de celles de leurs communes-membres), de fixer et d'exécuter leurs budgets, dans les mêmes conditions légales que les autres types de gouvernement locaux. L'existence de ces latitudes²³, sous-entendant des capacités à procéder à des choix budgétaires et financiers en propre, nous conduit à inclure ces EPCI dans le champ des analyses dédiées aux finances locales. D'un point de vue pragmatique, sans cette intégration, ces investigations perdraient d'ailleurs une partie de leur pertinence

¹⁸ Ce sont des personnes morales de droit public, bénéficiant d'une autonomie juridique et patrimoniale, possédant des assemblées délibérantes élues au suffrage universel direct et des organes exécutifs ; elles sont dépositaires d'une compétence générale leur permettant de prendre en charge tout problème d'intérêt local, à l'intérieur des limites de leur circonscription administrative. Plus précisément, « Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Sont définies comme collectivités territoriales : les communes ; les départements auxquels s'ajoutent les cinq départements d'outre-mer (Dom) ; les régions auxquelles s'ajoutent également cinq régions d'outre-mer ; les collectivités à statut particulier ; les collectivités d'outre-mer (Com). » (source : Insee, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>)

¹⁹ « L'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme 'collectivité territoriale'. En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des 'collectivités territoriales', l'expression 'collectivité locale', n'étant plus juridiquement fondée. » (source : Insee, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353>) et Insee, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm>)

²⁰ Depuis la Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²¹ Ce sont des établissements publics. Ils ne disposent pas de la clause de compétence générale. Des précisions sont apportées à l'occasion du Chapitre 4.

²² Distincts de ceux ne disposant pas d'un pouvoir fiscal, tels les syndicats (à vocation unique ou multiple) de communes. Sans être négligeable, l'importance budgétaire des syndicats (intercommunaux et mixtes) est somme toute modeste : le montant de leurs dépenses est évalué à environ 8% des dépenses totales des collectivités (source : Bulletin d'Information Statistique BIS, 2017, « Les poids des budgets annexes et des syndicats dans les finances des collectivités locales », DGCL, n° 120, 8 p.).

²³ Que nous explicitons par la suite (cf. Chapitre 4).

puisque actuellement, les dépenses des intercommunalités retenues représentent une part non négligeable des dépenses locales (environ 15%), soit davantage que celle des régions elles-mêmes (près de 13%)²⁴.

Une fois ces contours délimités, il nous semble que les travaux portant sur les finances des collectivités, au moins ceux que nous avons consultés et ceux que nous avons développés, peuvent s'ordonner autour d'angles de lectures contrastés. Nous explicitons quelles sont les différences et les complémentarités entre ces approches ou visions ; elles constituent autant de bases servant à positionner notre propre cheminement.

²⁴ En 2016 (Source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2018).

2-Un objet livré à des visions complémentaires

« La conviction de ce livre [Gouverner par les finances publiques] est que les questions financières, fiscales et budgétaires constituent un enjeu transversal et incontournable de l'action publique. »

(Bezès, Siné, 2011, p. 20)

« Tout commence et tout aboutit au budget – acte cardinal de la gestion locale pour toute entité publique qui est l'expression financière des décisions politiques en matière de fonctionnement et de développement. »

(Valletoux, 2014, p. 32)

« Dans un contexte de recomposition des politiques territoriales de l'État et de néolibéralisation, c'est davantage de la capacité à mobiliser des ressources locales que proviennent la capacité d'action du maire et, au final, sa capacité à influencer sur d'autres niveaux. C'est ainsi à un processus cumulatif que l'on assiste : les leaders politiques de territoires riches à la fois en ressources fiscales, d'expertise, mais aussi riches en groupes sociaux et professionnels et en groupes d'intérêts porteurs de ressources pour l'action publique, auront davantage de chances de constituer une capacité d'action ; cette capacité d'action constituera un avantage pour s'imposer dans les relations intergouvernementales ; elle sera portée à leur crédit par d'autres niveaux, alors plus disposés à leur allouer des ressources sous formes de financements, de labels et autres récompenses. »

(Pinson, 2014, p. 97)

Les finances des collectivités, situées au sein de processus de décentralisation

Nous l'avons évoqué, le principe – fondateur – de libre administration et celui – indissociable (Philip, 2002) – d'autonomie financière régissant les collectivités sont illustratifs de l'indépendance budgétaire dans lesquelles ces entités se situent au regard des autres niveaux de gouvernement, et notamment de l'Etat. Tout autant sont-ils emblématiques de rapports de dépendance des institutions locales à l'endroit de leur gouvernement central, du rôle de ce dernier dans leur codification légale et dans la vérification des conditions d'application de ces règles. Ces principes et leurs formalisations ne sont que quelques-unes des multiples dispositions fixant les conditions présidant à l'organisation des moyens à disposition des collectivités, régissant leur liberté d'en user.

En cela, la France ne diffère pas des autres pays : chacun dispose d'une charte fondamentale (Constitution, lois et règlements, etc.) arrêtant les choix de partage en matière de politiques publiques, de décisions budgétaires et ainsi, les conditions de l'autonomie accordée à chaque niveau de gouvernement (Dafflon, Madiès, 2008). Ces chartes présentent toutefois des variations sensibles, à la fois dans l'espace et dans le temps : leurs contenus sont plus ou moins aboutis, selon les contextes nationaux et les périodes considérées. La répartition des tâches entre niveaux de gouvernement trouve ses racines dans l'évolution politique et historique de chaque pays davantage que dans la recherche d'une organisation optimale (Blöchliger, 2013). Le contexte français, ses particularités et ses évolutions révéleraient à eux seuls que les processus en jeu ne sont en rien linéaires (Hastings-Marchadier, Faure, 2015) ; ils résultent d'une rationalité multiple, d'une multitude de rationalités.

Les processus de décentralisation, ou mieux encore de dévolution²⁵, modifient en particulier les arrangements en vigueur, en donnant lieu à des combinaisons propres à chaque cas de figure. Ces processus consistent en un transfert de compétences (décentralisation fonctionnelle) des Etats vers des entités dont l'action est circonscrite à un périmètre (spatial, administratif) bien délimité (décentralisation territoriale). Ces répartitions se conjuguent ensuite avec un degré spécifique de décentralisation budgétaire, alors relatif à la répartition des rôles et des relations financières entre Etat et collectivités. Enfin, le pouvoir local de mobiliser des ressources (autonomie financière) n'est pas partout le même, pas davantage que celui de dépenser (autonomie budgétaire).

La décentralisation étant, dans les faits, une combinatoire de plusieurs processus imbriqués de transferts de différentes natures, les analystes et leurs travaux portant sur les finances des collectivités²⁶ se saisissent de tout ou partie des aspects en jeu. Les productions académiques en résultant ressortent alors d'au moins trois principaux registres de questionnements, soit encore de trois visions différentes.

Une vision fondée sur un registre fiscal et financier

Les finances des collectivités sont fréquemment examinées à l'aune d'interrogations relatives soit à certains de leurs constituants, soit à leur ensemble, et à leur organisation. Dans ce contexte, les analyses portent par exemple sur les mérites respectifs des taxes locales : elles les interrogent en termes soit d'équité en se plaçant du point de vue des contribuables qui les acquittent (Gilbert, Guengant, 1998), soit d'efficacité en envisageant l'ensemble des parties engagées, incluant l'Etat et les collectivités (Fréville, 2003). Leurs (dés)avantages peuvent être évalués en comparaison de modes alternatifs de financement, qu'il s'agisse de redevances demandées aux usagers consommant les services fournis localement (Larin, Boudreau, 2008 ; Long, 2012 ; Navarre, 2014c), ou d'emprunts contractés pour une mobilisation rapide des fonds requis pour des investissements (Navarre, 2016). Par exemple encore, sont étudiées les incidences en termes de péréquation des versements de l'Etat aux collectivités, contrevenant aux limitations imputables aux dispositifs contributifs (Gilbert, Guengant, 2004 ; Gilbert et al., 2010 ; Leprince, Pourieux, 2018).

L'organisation de la comptabilité locale et sa nomenclature (cf. Encadré 1), fondées sur la nature des recettes (leur provenance) et celle des dépenses (leur destination), favorisent cette vision, bien souvent spécialisée et/ou segmentée.

En tant que trait majeur de ces investigations, on retiendra que les finances locales sont examinées comme un en-soi ; elles sont livrées à un examen de leur fonctionnement interne. Forçant le trait, le mode de questionnement à l'œuvre concentre l'attention sur les dispositifs ou instruments mobilisés. Que ce soit de façon implicite ou au nom d'un positionnement théorique, nombre de raisonnements sont guidés par un ensemble de valeurs, dont la plupart sont empruntées au registre économique.

Parallèlement, les démarches peuvent paraître abstraites en ce que l'utilité produite au travers des emplois des ressources prélevées est peu ou pas interrogée. Est d'ailleurs révélateur, et paradoxal, le fait que les postes de recettes soient plus fréquemment étudiés que les dépenses ou les charges locales. En effet, « alors que le pouvoir local est presque tout entier dans la dépense, ni les financiers, ni les politistes ne prêtent à

²⁵ Le terme de dévolution (Dafflon, Madiès, 2008) est plus approprié que celui de décentralisation, dans la mesure où il permet de caractériser précisément une attribution effective de compétences et de moyens d'un Etat vers des collectivités, en l'opposant à une simple déconcentration (des compétences sont exercées par des entités territoriales subordonnées à l'échelon central), et en la différenciant de la délégation (les entités locales ne sont que semi-autonomes au regard du gouvernement central, pour l'exercice de compétences délimitées). Dans la suite, dévolution et décentralisation sont considérés comme synonymes.

²⁶ Au moins ceux que l'on a pu consulter ; seuls certains d'entre eux sont mentionnés à titre d'illustrations. La revue n'est pas exhaustive.

celle-ci l'attention qu'elle mérite. On se laisse prendre aux apparences qui mettent les ressources au centre de l'inépuisable débat sur la réforme des finances locales, focalisé sur les impôts, alors que l'objectif prioritaire de toute la classe dirigeante locale est d'étendre ainsi son pouvoir dépensier. » (Hertzog, 2011, p. 37). Les dépenses locales ne sont cependant pas totalement ignorées. Par exemple, la diffusion de pratiques managériales et l'attention portée par les acteurs locaux à la performance de leur organisation budgétaire deviennent des objets d'observation (Carassus et *al.*, 2008). L'accent est mis sur la rationalité gestionnaire, et à nouveau moindrement sur les effets des politiques conduites avec les fonds dépensés.

Une vision centrée sur le registre fiscal et financier, sur les instruments dédiés est essentielle : dressant un bilan des recherches qu'il a dirigées, A. Guengant (2002) souligne la cohérence ainsi que la robustesse de la démarche reposant sur une connaissance, une maîtrise de ce qu'il désigne comme « les institutions financières territoriales »²⁷, passées au crible de l'analyse économique. Avec l'auteur, on reconnaît que ces fondements constituent une des conditions à toute autre forme de compréhension. Pour autant, tout en étant nécessaire, ce mode de lecture, centré sur les dimensions financières ou budgétaires de la décentralisation, ne livre pas toutes les clés de l'analyse des finances locales, et notamment celles de leurs dimensions politiques.

Une vision centrée sur les ajustements (budgétaires)

Ces dimensions politiques sont abordées dans les approches qui établissent des liens entre décentralisation fonctionnelle, budgétaire et financière. Elles sont alors focalisées sur les moyens mis à disposition des collectivités, observés à la lumière des actions que ces dernières sont amenées à assumer. On interroge encore la capacité revenant aux décideurs locaux de parvenir à des ajustements entre les entrées et les sorties de fonds, ainsi que la symétrie ou non dans leurs interventions sur chacun de ces deux pans. La tension en la matière est forte, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité pour les budgets locaux de respecter des contraintes légales d'équilibre.

Le processus de décentralisation, tel qu'il s'est déployé en France depuis les années 80, a ainsi donné lieu à de multiples observations. Les auteurs mettent en perspective les versements de l'Etat, intervenant en compensation des missions dévolues aux collectivités, avec les charges correspondantes. Une attention particulière est accordée au différentiel dans leurs évolutions respectives (Le Cacheux, Tourjansky, 1992). La progression plus soutenue des dépenses que des recettes transférées est de nature à fragiliser tout ou partie des collectivités. De telles tensions sont par exemple aigues pour les départements, en situation déjà tendue au moment où leur ont été remises des compétences additionnelles en matière d'aide sociale (Fleury, 2012 ; Frinault, 2013 ; Aubin, 2014). Ces ajustements problématiques révéleraient des difficultés, récurrentes, à réformer les modèles territoriaux en vigueur, voire des hésitations persistantes de la part des gouvernements centraux à confier à leurs collectivités de réelles capacités d'intervention (Le Lidec, 2010).

En lien, un certain nombre de travaux se focalisent principalement sur les possibilités de modulations par leurs représentants des moyens qui leur sont alloués lors de l'avancée des processus décentralisateurs. Les conditions de l'autonomie locale dans ses diverses acceptions (Bouvier, 2011b, 2012) et de son maintien (Guengant, 2004) sont alors interrogées. Les analyses vont jusqu'à se spécialiser, en prenant pour objet le pouvoir fiscal revenant aux élus locaux (Steckel-Montes, 2005), son devenir incertain sous le poids de réformes successives²⁸ (Guengant, 2013).

²⁷ C'est-à-dire l'ensemble des dispositions juridiques régissant les budgets locaux et leur mode de fonctionnement, et plus globalement des règles auxquelles se conforment les acteurs locaux chargés de leur gestion et/ou des décisions les concernant.

²⁸ Et notamment celle intervenue en 2010, incluant la suppression de la taxe professionnelle et la redistribution/spécialisation des taxes entre types de collectivités locales (*cf.* Chapitre 2).

Les approches en question présentent l'avantage incontestable de placer les collectivités, leurs moyens financiers ainsi que les conditions de leur souveraineté dans une dynamique, de les inscrire dans des rapports de pouvoir dont les issues sont variables (Le Lidec, 2007, 2011). L'allocation différentielle des moyens et des capacités à dépenser modifie en retour l'état des relations unissant ou séparant les représentants des différents niveaux de gouvernement (Bezes, Siné, 2011). La vision par les ajustements sous-entend un nécessaire détour par la prise en compte de ces relations verticales et itératives, de leur formalisation sous forme d'arrangements budgétaires. Ce qui illustre encore le fait que les modes de partages tant des ressources que des capacités d'intervention en la matière sont à la fois situés, datés et contingents.

Tout en étant utiles, ces approches, en contrepartie, alimentent « un procès permanent et réciproque sur le coût, les moyens et l'efficacité des compétences dévolues », sur les aspects techniques et gestionnaires de la décentralisation (Béhar, Estèbe, 2012, p. 68). Les transformations – éventuelles – de l'action publique, alors qu'elles pourraient être premières, ne sont pas simultanément prises en considération. Les rapports politiques (verticaux) priment, abstraction étant faite d'autres déterminants tels ceux relevant des transformations sociétales en général, des dynamiques économiques en particulier (Le Galès, 2008).

Qui plus est, ce mode de raisonnement fait courir de risque d'entretenir un regard englobant, opposant les niveaux de gouvernement sans opérer de différenciation au sein même des entités décentralisées. Pourtant, chacune ne se comporte-t-elle pas, à sa façon, comme une « petite patrie » (Béhar, Estèbe, 2012) ? Ainsi, tout en étant situés dans une verticalité certaine, les ajustements financiers, budgétaires s'établissent localement, dans une horizontalité, propre au fonctionnement des collectivités et aux rapports dans lesquels se situent les acteurs les représentant ; ces dimensions horizontales peuvent difficilement être passées sous silence.

Une vision institutionnelle et politique

Un des aspects de cette horizontalité invoquée repose précisément sur le jeu des acteurs en charge de l'exercice des compétences et de la gestion des moyens à disposition de l'institution territoriale qu'ils représentent. La décentralisation sous-entend en effet que les responsables disposent de latitudes afin « de pouvoir moduler la contrainte budgétaire dans l'espace et dans le temps, à la condition d'en assumer explicitement la responsabilité politique devant les électeurs (...) et implicitement économique face aux autres collectivités territoriales concurrentes. » (Guengant, 2004, p. 655)

En lien, importe alors la manifestation effective d'interactions stratégiques, entre élus de collectivités de même rang, voire de rangs différents²⁹ ; ces interactions président aux arbitrages effectués localement en matière de fiscalité (Madiès et *al.*, 2005 ; Cassette, Paty, 2006) comme de choix de dépenses (Binet et *al.*, 2010). Sont en jeu les modalités de la compétition locale, celles du marché politique³⁰ et encore celles de la gouvernance territoriale (Pinson, 2006, 2014).

L'intégration des comportements des acteurs et des intérêts, individuels et/ou collectifs, dont ils sont porteurs contribue à tisser des liens entre les différentes dimensions de la décentralisation ; elle en souligne les aspects politiques, tout en les plaçant dans des relations interinstitutionnelles. Un glissement peut néanmoins s'opérer si, au nom d'une lecture hâtive, le fonctionnement de l'espace administratif et celui du territoire sont tenus comme équivalents.

Les limites administratives des institutions locales circonscrivent leur périmètre d'action ; elles ne les protègent en rien de multiples porosités. Les initiatives d'une collectivité en matière de dépenses comme de

²⁹ Avec la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivités, les interactions – fiscales - entre ces niveaux se réduisent, mécaniquement. La réforme intervenue en 2010 a eu des incidences dans ce sens (*cf.* Chapitre 2).

³⁰ La notion de marché politique est empruntée à J.-P. Blerald (1991).

recettes débordent bien au-delà de son seul périmètre d'exercice³¹. Les promoteurs des réformes institutionnelles tentent d'ailleurs de réduire de telles externalités, coûteuses et/ou injustes (Bédard, 1967 ; Marchand, 1995). Les fonctionnements institutionnels et territoriaux sont, dès l'origine, en décalage : les découpages administratifs ont été conçus selon une logique de symétrie³² quand la localisation des activités productives ou résidentielles relève d'une logique de sélectivité (Lefebvre, 1999). La mobilité croissante des acteurs, les circulations croissantes (de biens et désormais, de ménages et d'individus) contribuent à vider les espaces administratifs de leur consistance (Béhar et *al.*, 2009).

Une vision purement institutionnelle et/ou politique présente l'intérêt d'intégrer les actions et interrelations entre les acteurs qui représentent les circonscriptions administratives légalement délimitées. Elle n'est cependant pas représentative des modes de fonctionnements effectifs des territoires, des flux de dépendances qui irriguent ces derniers et finalement, de l'interterritorialité (Vanier, 2005). Pour autant, des tensions apparaissent puisque les espaces administratifs demeurent les unités de base de la gestion budgétaire, ceux où sont décidés et effectués les prélèvements fiscaux... Les mailles administratives constituent des invariants avec lesquels il est nécessaire de compter. La logique même des institutions financières territoriales peut de la sorte difficilement être omise.

Une approche intégrée et intégrant les logiques d'action

Les visions présentées possèdent les avantages et les défauts inhérents à toute tentative de catégorisation. Inévitablement, les délimitations établies sont floues et laissent percevoir des zones de superposition.

En particulier, les visions repérées ne sont pas assimilables à des approches disciplinaires. Par exemple, l'économiste peut être soucieux d'une grammaire normative des instruments (vision fiscale et financière), en les situant dans leurs capacités de modulation à des fins d'équilibre budgétaire (vision par les ajustements), tout en procédant à une lecture conjuguant différentes échelles (vision institutionnelle et politique). Les mêmes objets seront observés par les politistes, qui les placent au sein de rapports de pouvoir, de négociations et d'ententes. Les problématiques relatives à la fiscalité locale, aux dotations étatiques et leur traitement scientifique sont illustratifs de ces spécificités, de ces complémentarités potentielles ou effectives (Gourgues, Houser, 2017 ; Navarre, 2017c). Ce qui implique, d'une certaine façon, que l'élaboration d'une analyse effective des finances locales suppose(raït) des emprunts à des registres complémentaires de pensée.

Par ailleurs, bon nombre des travaux cités sont référés à une catégorie quand ils empruntent à une autre. Pour exemple, l'analyse de la tarification des services publics locaux (Navarre, 2014c) peut reposer sur l'examen des modalités pratiques adoptées par une ou plusieurs collectivités (vision fiscale et financière). Dans la plupart des cas, les ressources tarifaires ne suffisent pas à couvrir les dépenses liées au fonctionnement du service : des modalités sont alors mises en place afin de réunir les compléments de ressources indispensables en vue de garantir les équilibres budgétaires (vision par les ajustements). Généralement, le système de prix pratiqué en chaque endroit est tributaire de celui mis en place aux alentours (vision institutionnelle et politique). L'examen des trois facettes est en conséquence indispensable en vue d'aboutir à une approche compréhensive des réalités. Dans la perspective d'une analyse intégrée des

³¹ Des effets de débordement surgissent par exemple lorsque le cercle des bénéficiaires de l'action publique locale ne se superpose pas avec celui des payeurs, interpellant alors du point de vue de l'efficacité et de l'équité (Dafflon, Madiès, 2008). Les charges de centralité supportées par les contribuables des villes-centres, contribuant au financement de services publics bénéficiant aux usagers de l'ensemble de l'agglomération, constituent un cas de figure type de tels effets.

³² Ressortant d'une volonté idéaliste de division rationnelle et égalitaire de l'espace national.

finances publiques locales, nous tentons alors, autant que faire se peut, de capitaliser sur les complémentarités des principales visions que nous avons identifiées.

Nous proposons de structurer cette vision intégrée autour de la notion de politiques financières locales, en prenant le soin d'inscrire les politiques en question dans les logiques d'action que développent les décideurs locaux.

Sans conférer à la mobilisation de ressources budgétaires et à leur utilisation sous forme de dépenses une vocation purement utilitaire, on peut formuler l'hypothèse que ces actions ne prennent réellement leur sens qu'au regard de finalités, représentées par les besoins de l'action publique locale et relevant des décideurs en charge des collectivités concernées. Elles entrent dans un processus de décisions visant généralement un changement du territoire³³, au profit des habitants ou des entreprises, de sa dynamique ou de son positionnement. Les processus annuels d'élaboration des budgets, de rendus des comptes, les vérifications de leur légalité et de la pertinence de la gestion... placent les finances de chaque collectivité dans des dimensions et processus de l'action collective et instituée.

Nous l'avons évoqué, le cadre d'exercice est porteur d'un régime de contraintes pour ces décisions ; il autorise cependant un ensemble de choix. Si l'abondance des fonds disponibles a des incidences sur l'ampleur des possibles pour les élus, les usages des ressources en question sont conditionnés par l'existence d'instruments spécifiques. Impôts, emprunts et dotations ne se manient par exemple pas de la même façon, n'obéissent pas aux mêmes règles ; ils ne sont porteurs ni des mêmes risques, ni d'incidences semblables (vision fiscale et financière)³⁴. Leur maniement est inscrit dans des rapports verticaux, horizontaux, voire dans des relations avec des institutions privées qui se déploient selon une logique propre. La rareté des ressources avive les enjeux de partage, les rivalités. L'extraction des deniers publics puis leur emploi participent des pouvoirs, politiques et symboliques, attachés aux différents niveaux de gouvernement et à leurs représentants (vision institutionnelle et politique). Les options prises en matière de dépenses trouvent inévitablement leurs pendants en termes de ressources, et inversement, sous contrainte d'équilibre budgétaire (vision par les ajustements). L'intrication de ces différentes dimensions, et visions, définit les contours et contenus de politiques financières locales³⁵, telles que nous pouvons les entendre.

Au regard des comportements et des choix des acteurs, objets usuels des analyses des finances locales, la référence à cette notion présente l'intérêt de dépasser les intérêts individuels et d'intégrer des logiques collectives, de transcender les aspects instantanés et constatés pour les incorporer dans des dimensions stratégiques et inter-temporelles. Conceptuellement, elle resitue les actions budgétaires et les ingrédients constitutifs des politiques financières locales tels que nous avons dépeints dans le champ des *politics*, *policies* et *polities*, intégrant ainsi leurs dimensions locales et nationales.

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que les moyens en jeu, les institutions qui les régissent confèrent des singularités aux politiques financières locales, comparativement aux politiques sectorielles relevant des collectivités décentralisées. A ce titre, tout en formant des composants de l'action publique territoriale (Faure, 2011), elles sont justifiables d'une analyse dédiée, et intégrée.

³³ Une volonté de préservation en l'état pouvant aussi être tenue comme une stratégie orientant des politiques.

³⁴ Les divers aspects relatifs aux instruments mentionnés sont développés dans les Chapitres dédiés.

³⁵ J.-C. Thoenig (2005) met en question l'épuisement de la notion de politique publique et de son analyse, lui préférant celle d'action publique. Cette dernière présente le mérite d'explorer les multiples dimensions de traitement des problèmes collectifs, hors même les sphères habituelles de décision et ainsi de réinterroger la notion de politique. Les processus budgétaires, la mobilisation des fonds publics et leurs usages relèvent cependant principalement, et au moins en première analyse, des appareils gouvernementaux locaux. Si la notion d'action publique locale financière fait sens, nous lui préférons néanmoins celle de politique financière locale.

3-Une construction fondée sur des emprunts théoriques

« La science économique, qui a facilement réussi à intégrer le temps dans ses analyses, a rencontré plus de difficulté avec l'espace. »

(Davezies, 2006, p. 13)

« Contrairement au système de relations intergouvernementales précédent, centré sur la relation verticale maire-État, le système qui s'est récemment structuré n'est plus nivelant mais au contraire largement différenciant et potentiellement inégalitaire. Tous les maires ne sont pas affectés de la même manière par l'émergence d'un système relationnel multilatéral et de la gouvernance multi-niveaux. C'est ici que l'inanité de l'approche générique du local apparaît au grand jour et qu'il faut distinguer les situations des maires en fonction des espaces qu'ils gouvernent et des ressources que ces espaces leur fournissent. »

(Pinson, 2014, p. 107)

« La référence au paradigme systémique permet de conserver au concept de territoire une transdisciplinarité, qui doit être aujourd'hui totalement affirmée, mais aussi une épaisseur dont le concept ne peut ni ne doit se départir. »

(Moine, 2005, p. 119)

La nécessité d'une approche intégrée des finances locales découle, pratiquement de façon logique, des limitations inhérentes aux analyses fondées de façon exclusive sur l'une ou l'autre des trois visions précédemment décrites. Le besoin d'une analyse transversale ressort notamment de l'interdépendance entre les politiques conduites localement et celles qui sont plus strictement financières. Des éléments puisés dans la littérature scientifique nous permettent d'étayer le parti d'approche ainsi adopté. Ils nous servent notamment à préciser ce qui confère son contenu à la notion même de politique financière, en ce qu'elle nous apparaît centrale, et en ancrant ces éléments dans une construction théorique progressive.

En particulier, les finances publiques locales prennent sens au regard des actions des collectivités au service de l'intérêt local (Rangeon, 2005), de celles qu'elles effectuent dans le cadre de l'autonomie fonctionnelle qui leur est dévolue. Elles s'acquittent le plus fréquemment de ces tâches en fournissant des biens et des services publics. Quels éléments conceptuels peut-on mobiliser pour expliciter le rôle des entités décentralisées en la matière, en tenant compte de leurs spécificités (3-1) ? Ceux-ci s'articulent, donnant forme et soubassements au mode d'approche, combiné, que nous privilégions (3-2).

3-1-Un cheminement procédant par emprunts

La Figure 1 rend compte du cheminement théorique que nous empruntons. En aucun cas celui-ci ne se targue d'être exclusif ou exhaustif. Sa présentation schématique vise principalement à poser des points de jalonnement. Ce qui est assurément réducteur, au regard de la pensée des auteurs ou des courants disciplinaires mentionnés et des discussions qu'ils ont pu susciter.³⁶

³⁶ Et que nous ne saurions mentionner de façon exhaustive.

Des fonctions essentielles des entités publiques

Il est communément admis (par les économistes) que le marché et les initiatives individuelles ne conduisent pas à eux seuls à des situations optimales³⁷ du point de vue social. Les interventions des puissances publiques ont entre autres comme visées celle de pallier ces défaillances, de réguler le fonctionnement économique afin de parvenir à des états plus satisfaisants (Croissant, Vornetti, 2003).

Ainsi le rôle des gouvernements trouve-t-il une de ses justifications, en complémentarité avec les modes de fonctionnement privés, ceux du marché. Les travaux de Musgrave (1959) ont contribué à préciser ce rôle. Ses écrits ont donné lieu à de nombreux débats scientifiques, épistémologiques (Desmarais-Tremblay, 2016). L'un des apports de Musgrave est néanmoins fréquemment retenu, à savoir celui relatif à la formalisation des trois missions, fondamentales et interdépendantes, revenant aux Etats. Pour l'essentiel, il s'agit d'une fonction de stabilisation, d'une fonction d'allocation et d'une fonction de redistribution³⁸.

Les modes d'exercice de ces fonctions ne sont pas immuables, ne serait-ce qu'en raison des recompositions politiques et institutionnelles intervenant dans la plupart des contextes nationaux, sous-entendant des modes de transformations des Etats eux-mêmes. Se pose alors notamment la question de la répartition des fonctions identifiées entre gouvernements centraux et entités subnationales (Prud'homme, 1994 ; Dafflon, Madiès, 2008).

De façon générale, les analystes sont unanimes pour admettre que la fonction de régulation doit demeurer du ressort des Etats. La plupart des experts se prononçant à ce sujet reconnaissent que la fonction de redistribution doit également rester l'apanage des gouvernements centraux (Rocaboy, 1995 ; Pauly, 1973). Son exercice s'accommode en effet mal de la décentralisation, principalement du fait de l'étroitesse du périmètre d'intervention des gouvernements locaux. Leur spécialisation socio-économique, l'orientation productive ou la vocation résidentielle de leur territoire influent tant sur les besoins de solidarité que sur les capacités à extraire des ressources en vue d'apporter des réponses à ces besoins. Les différences séparant à la fois les moyens et les choix locaux contreviendraient en tout état de cause au principe d'équité horizontale, qui dispose que des personnes dans des positions égales doivent être traitées de manière égale (Guihéry, 1997). L'exercice local de la redistribution est en outre susceptible d'accroître les processus de spécialisation spatiale et sociale (Denil et *al.*, 2005). Reste alors la fonction d'allocation, dont les entités décentralisées peuvent être parties prenantes.

Une fonction centrale d'allocation et de fourniture de biens publics

La fonction d'allocation prend une forme majeure : la fourniture de biens collectifs ou de services publics, impliquant la réunion des moyens (financiers) requis. Cette activité constitue d'ailleurs l'essentiel de l'activité publique (Gilbert, 1996). Le cadre théorique explicitant la nature des biens et services en question, leurs conditions de production, livre en conséquence des clés d'analyse essentielles des politiques financières des collectivités impliquées (Guengant, 2002). Ce cadre a été précisé par Samuelson (1954), posant ainsi des fondements de l'économie publique.

³⁷ Définies notamment au sens parétien du terme (soit encore, de façon synthétique, un état de la société dans lequel on ne peut pas améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'un autre).

³⁸ La première s'entend comme l'ensemble des mesures visant à un fonctionnement équilibré de l'économie dans son ensemble ; elle prend par exemple forme d'investissements. La seconde concerne l'utilisation de ressources pour orienter les activités afin d'atteindre des fins jugées économiquement et socialement satisfaisants ; la fiscalité – incitative ou dissuasive – peut ainsi être maniée. La troisième regroupe les prélèvements/reversements conduisant à une distribution des revenus conforme à la vision du moment de la justice sociale.

Les biens publics se distinguent des biens privés à partir des deux critères essentiels, tenant à leurs conditions de production et/ou d'utilisation, à savoir leur indivisibilité et leur non-rivalité³⁹. Dans les faits, il s'avère que nombre de biens, non privés, sont partiellement divisibles, qu'ils peuvent laisser place à des rivalités. La distance séparant leurs lieux de fourniture et ceux où sont localisés leurs usagers génère par exemple des processus d'exclusion. Leur taille limitée et leur caractère proprement local entraînent parfois des effets d'encombrement. Tous les biens et services qui ne sont pas privés ne sont alors pas également publics. Tel est le cas, par exemple, des éléments patrimoniaux abrités par les sites exceptionnels (que nous avons observés) et qui, pourtant, s'apparentent à des biens publics (Benhamou, 2010). Ces derniers trouvent place au sein d'une gradation progressive, qui les distingue plus ou moins de ceux fournis par le marché. Il en résulte qu'ils forment une catégorie hybride. Ce qui conduit, pour un certain nombre d'entre eux, à préférer au qualificatif générique de public celui de collectif⁴⁰ ou de commun (Talandier, Navarre, 2017).

Sans entrer dans les discussions théoriques que suscitent les termes ou concepts associés (Ballet, 2008 ; Vérez, 2015), deux points nous semblent à ce stade féconds et assurés. Le premier tient au fait que les biens (plus ou moins) publics, précisément parce qu'ils ne relèvent pas du marché pour leur production ou parce que leur usage ne se prête pas à des paiements individualisés, requièrent un financement public, alors assuré par l'impôt. De ce fait, les gouvernements, seuls habilités à pouvoir imposer, participent à la fourniture de ces biens. Le second renvoie à la nécessité, certes plus ou moins intense, de l'intervention régulatrice des puissances publiques pour la production ainsi que pour le maintien des biens concernés. La problématique du partage entre les différents niveaux de gouvernement à la fois de l'accès à ces modes de financement et de la répartition des capacités de régulation est alors inhérente à tout processus de décentralisation, et notamment à l'analyse de ses dimensions budgétaires et financières. Comment cette problématique est-elle abordée ?

Un partage des rôles théoriquement effectué au nom de la proximité

La répartition de la fonction d'allocation est guidée par la notion de proximité⁴¹, voire encore par celle de subsidiarité. En mobilisant ces concepts, les analyses économiques ne se distinguent pas fondamentalement de celles pratiquées dans d'autres courants disciplinaires⁴². Les concernant, les économistes soulignent qu'une intervention uniforme des gouvernements centraux en tous lieux conduirait soit à un gaspillage, soit à l'apparition de manques. Une offre décentralisée et une allocation en conséquence de fonds apparaissent de la sorte *a priori* plus favorables à une adéquation entre les biens publics produits et les situations locales. Il en résulte un surplus de bien-être. W. Oates (1972) formalise ces principes, qui prennent nom de théorème de la décentralisation et dont P.-H. Derycke et G. Gilbert (1988) donnent une vision extensive⁴³.

³⁹ L'indivisibilité renvoie à une propriété de « non-exclusion » : une fois qu'il existe, le bien est disponible pour tous et nul ne peut être exclu de sa consommation. La « non-rivalité » des usagers indique que ce qui est consommé par les uns ne vient pas en déduction de ce qui est disponible pour les autres.

⁴⁰ D'un point de vue théorique, le qualificatif 'collectif' est fréquemment préféré à celui de 'public'. Le premier renvoie de manière directe à la vocation et à la nature des usages, à leur pluralité et à celle des usagers. Le terme 'public' demeure le plus courant : il pose d'emblée une opposition au domaine des activités et productions privées ; il sous-entend une assimilation, fréquente dans notre contexte national, où les services publics sont fournis par des entités elles-mêmes publiques. Le déplacement renvoie alors aux conditions mêmes de production des biens concernés. Dans les faits, les entités publiques sont en charge de biens au caractère public plus ou moins prononcé ; elles interviennent par exemple pour les régulations relevant des biens communs et participent à la mise en place de règles d'exclusion de certains services publics.

⁴¹ Nous n'entrons pas dans les nombreux débats théoriques et conceptuels traitant de la notion de proximité, dans ses relations et distinctions à celle de distance (Billaudot, 2005 ; Crevoisier, 2008 ; Torre, 2018).

⁴² C. Le Bart et R. Lefebvre (2005) discutent de la pertinence de la proximité en tant que (nouveau) référentiel de l'action publique. Le principe de subsidiarité est utilisé, et également discuté, en sciences juridiques d'un point de vue doctrinal (Duranton, 2015).

⁴³ Ils énoncent que « L'offre décentralisée d'un service public local (SPL) particulier est plus efficace, à coûts d'information donnés, qu'une offre centralisée car elle permet la prise en compte des disparités locales de préférences concernant les SPL » (*op. cit.*).

Un exercice totalement décentralisé comporte néanmoins des limitations et des surcoûts. Des passagers clandestins (*free riders*) profitent par exemple de l'offre locale sans participer à son financement. Le modèle de la décentralisation, dit TOM Tiebout-Oates-Musgrave (Bird, 2008), intègre dès lors un certain nombre de restrictions : « si l'exercice d'une tâche génère à la fois des effets de débordement au-delà des limites de la collectivité qui la conçoit, si des économies d'échelle peuvent être réalisées dans sa fourniture et si les préférences des agents localisés la concernant sont identiques d'une collectivité à l'autre, alors la tâche doit être centralisée. Et vice versa dans le cas d'une offre décentralisée » (Gilbert, Vaillancourt, 2013, p. 54).

Le modèle et son référentiel de valeurs apportent des indications quant aux modalités de partage des tâches relevant de la fourniture des services publics, entre ce qui peut être assuré localement et ce qui ne doit pas l'être. Elles restent cependant trop floues pour être entièrement opératoires (Gilbert, 1996). Les options possibles sont précisément débattues dans le cadre de la théorie du fédéralisme fiscal et financier⁴⁴ (Denil, et *al.*, 2005). La notion de fédéralisme est d'ailleurs à entendre dans un sens large : elle renvoie à une organisation multi-niveaux de gouvernements, et non à un partage (constitutionnalisé) de souveraineté⁴⁵. En cela, elle présente le mérite de réinscrire les questions relatives au partage des charges et des ressources dans des rapports politiques, à la fois horizontaux et verticaux. En effet, si elle emprunte à une logique économique ou financière, la répartition des rôles entre niveaux de gouvernement est tributaire des interdépendances entre les groupes d'acteurs en présence (élus locaux, représentants des administrations et de l'exécutif national) et de leurs transformations (Le Lidec, 2007), eux-mêmes évolutifs et situés dans un processus complexe de mutation (Bezès, 2009).

Une régulation par le pouvoir politique et/ou par l'espace

Quelle que soit la version du théorème de la décentralisation, sa formalisation rompt avec une vision unitaire et uniforme de la production de biens ou de services publics. L'hétérogénéité sociale de la demande est tenue en compte. Elle reçoit une réponse sous forme d'une offre spatialement différenciée, produite par un gouvernement local, agissant au nom des préférences des individus qu'il représente. Se pose alors la question des modalités de prise en compte ou d'agrégation de ces préférences individuelles (Le Maux, 2007), contribuant à donner forme à l'offre locale et à la politique financière en conséquence.

D'un point de vue théorique, un certain nombre d'auteurs considèrent que les décideurs locaux se réfèrent au choix de l'électeur tenu comme médian⁴⁶ (Baudry et *al.*, 2002) ou à l'agrégation de ces choix lorsqu'ils portent sur une multitude de biens ou de services (Laslier, 2004). De façon sous-jacente, il est alors admis que les décideurs agissent rationnellement⁴⁷ (Downs, 2013), de façon à assurer au mieux leur (ré)élection. Le pouvoir politique et ses divers ressorts servent alors de facteurs de régulation. Ce que formalise la théorie du *Public Choice* (que l'on doit entre autres à Brennan et à Buchanan). Maints travaux portant sur les finances locales se revendiquent de cet héritage même s'il est reconnu qu'il sous-entend un affadissement dans l'appréhension des phénomènes politiques (Marciano, 2004).

L'intégration de ces aspects politiques, celle des dimensions stratégiques des choix locaux justifient le glissement – théorique - du fédéralisme fiscal vers le fédéralisme fiscal de seconde génération (ou fédéralisme fiscal revisité ou *new fiscal federalism*), principalement formalisé par Oates (2005).

⁴⁴ Principalement développée par Musgrave et par Oates (Gilbert, 1996).

⁴⁵ Ainsi, si l'on reconnaît avec R. Hertzog (2002a) que « la décentralisation n'est pas le fédéralisme », on n'entend pas pour autant avec lui que l'application du fédéralisme financier à la France relève d'un paradoxe provocateur.

⁴⁶ Celui possédant le revenu médian et la base d'imposition médiane.

⁴⁷ Tout comme les acteurs économiques seraient mus dans leur choix par une rationalité (économique).

Dans les travaux de première génération, les décideurs sont considérés comme bienveillants, soucieux de l'allocation optimale des moyens, au service d'une fourniture adéquate de biens publics. Les approches de seconde génération incorporent les apports de la théorie du *Public choice*. Les gouvernants, leur personnel politique et également les membres de leurs services, à la manière de Léviathan, cherchent à accroître leur pouvoir, leurs propres intérêts ou leurs rentes de situation (Weingast, 2006)⁴⁸. Dans cette optique, la décentralisation est positive : elle place les différents intérêts en concurrence et réduit l'influence de chacun d'eux. Important alors à la fois le marché politique et les logiques individuelles, éloignant d'une stricte rationalité économique, engendrant des distorsions par rapport à l'optimalité. Les perspectives ainsi ouvertes sont plus proches du fonctionnement effectif des organisations sociales. « En ce sens, loin de vider le fédéralisme fiscal de son contenu institutionnel, la prise en compte d'interactions stratégiques entre collectivités de même niveau ou de niveaux différents, remet l'accent sur le rôle crucial que jouent les institutions dans l'économie du fédéralisme financier. » (Gilbert, Guengant, 2002, p. 353). De la sorte, des jonctions s'opèrent entre approches économiques et politiques. Les premières, ou au moins des fondements en la matière, éclairent les secondes, et réciproquement.

Si les choix des décideurs peuvent intervenir comme des régulateurs et contribuent à fonder les modes de fonctionnement collectifs, la régulation peut également s'effectuer sur la base des préférences individuelles. Ainsi Tiebout (1956)⁴⁹ postule-t-il que se réunissent au sein d'un même espace les individus partageant des options semblables en matière de « paniers de services publics locaux », compte tenu du prix qu'ils ont à payer pour en bénéficier, soit encore du montant des impôts locaux dont ils ont à s'acquitter. Ainsi l'espace se segmente-t-il en communautés d'intérêts (*social sorting*), formant autant de clubs. La mobilité des individus, qui « votent avec leurs pieds » plutôt qu'avec les urnes, aboutit de la sorte à un fonctionnement optimal pour chacun et pour le groupe qu'il constitue avec ses pairs. Le mécanisme conduit en outre à la détermination du nombre, de la taille des collectivités qui conviennent dans un mode de gouvernement à la fois décentralisé et fragmenté.

Le modèle de Tiebout repose sur des hypothèses si fortes⁵⁰ qu'il a donné lieu à de nombreuses controverses. S'il trouve difficilement à s'appliquer aux Etats-Unis où il a été élaboré, sa transposition de ce côté-ci de l'Atlantique est tout aussi discutable (Estèbe, Talandier, 2005 ; Vu Pham, Torre, 2012). Il sous-entend en effet une information parfaite des ménages et des entreprises, leur capacité à se déplacer, le fait que l'offre et le prix des services publics locaux sont à eux seuls à même de fonder leur décision d'implantation, etc. Les auteurs soulignent en outre que les contribuables locaux disposent (en France) d'arguments et de pouvoirs marginaux pour influencer sur leurs élus en matière de choix locaux (*fiscal sorting*). Pour autant, l'espace national est très polarisé. Le raisonnement de Tiebout pourrait de la sorte être inversé. Le fonctionnement politique, le morcellement communal conduisent à des faits de concurrence, à un accroissement de la ségrégation spatiale, qui renforce la ségrégation sociale. D'où la tentation de réduire l'émiettement institutionnel, pour atteindre des fins socialement plus désirables. L'organisation territoriale, l'allocation des moyens et l'offre de services publics locaux deviennent alors des moyens et non plus des fins.

⁴⁸ Ce qu'explique l'auteur (*op. cit.*, p. 1) : "FGFF (*first generation fiscal federalism*) is largely normative and assumes that public decisionmakers are benevolent maximizers of the social welfare (Musgrave 1959, Oates 1972, Rubinfeld 1987). SGFF (*second generation fiscal federalism*) builds on FGFF but assumes that public officials have goals induced by political institutions that often systematically diverge from maximizing citizen welfare (Oates 2005, Garzarelli 2004, and Qian and Weingast 1997; see also Brennan and Buchanan 1980 and Wicksell 1896). As Hatfield (2005) puts it, 'Economic policy is not decided by benevolent social planners, but by government officials, usually with at least one eye to their reelection prospects.'"

⁴⁹ P. Estèbe et M. Talandier (2005) soulignent que l'article en question de Tiebout « *A Pure Theory of Local Expenditures* » est une attaque en règle (en même temps qu'un clin d'œil) contre la pensée de P. Samuelson qui, en 1954, publiait un article intitulé « *A Pure Theory of Public Expenditures* ».

⁵⁰ Concernant notamment l'information dont disposent les ménages, le poids des motivations tenant à l'offre locale de services publics dans leurs choix résidentiels, les facteurs proprement locaux dans la différenciation de cette dernière, le caractère somme toute résiduel de la fiscalité locale...

La régulation par les choix politiques permet d'échapper à la rationalité purement économique des choix en matière d'allocation des ressources, de les « politiser ». Les arguments et conceptualisations de Tiebout amènent à les « spatialiser ». Ils attirent en effet l'attention sur les potentialités attractives (ou non) des espaces locaux, émanant de l'offre de services publics produits localement et des contributions fiscales qui leur sont attachées. Si ces éléments ne sont pas entièrement déterminants, ils contribuent à façonner les caractéristiques des territoires gérés par les gouvernements subnationaux, leurs conditions d'accès pour les ménages et la satisfaction que ces derniers peuvent en retirer. De ce fait, les collectivités décentralisées ne se réduisent pas à de simples cadres spatialement délimités dans lesquels l'exercice de l'autonomie fonctionnelle sert des fins électoralistes, voire l'accroissement de rentes individuelles. L'espace, et les qualités différentielles que lui confèrent les services collectifs présents, font leur entrée dans les raisonnements ; ils induisent des métriques spécifiques, pour les individus qui les fréquentent comme pour ceux qui ont à les gouverner. Les latitudes dévolues aux gouvernements subnationaux en matière d'allocation des ressources, les moyens décentralisés dont ils disposent pour ce faire sont alors primordiaux.

Des références, non exclusives, à l'économie publique locale

Relative au fonctionnement des Etats et n'imposant que des références abstraites aux frontières des espaces nationaux, l'économie publique est a-spatiale. L'économie publique locale revendique une certaine autonomie par rapport à cet ensemble conceptuel (Derycke, Gilbert, 1998), tout en partageant avec elle un certain nombre de références théoriques. Traitant en effet de la production par les gouvernements subnationaux de biens publics locaux, et de leurs utilisations localisées, elle suppose une intégration des dimensions et de l'analyse spatiales. Les caractéristiques mêmes des espaces d'intervention des collectivités ne peuvent être passées sous silence. Bien au contraire, elles sont parties intégrantes des analyses. Il en résulte que la régulation, entre dimensions individuelles et collectives, est elle-même à la fois politique et spatiale. Ainsi A. Guengant et G. Gilbert (2002, p 158) soulignent-ils que « les collectivités publiques sont simultanément acteurs dans l'espace et acteurs de l'espace ».

Les travaux que nous avons conduits, ceux qui restent à mener, nous semblent s'inscrire dans ces références théoriques. De près ou de loin, ils empruntent également à l'économie urbaine, que nous avons peu mentionnée quand ses développements sont pourtant fondateurs (Lacour et *al.*, 2005 ; DAEI, 2006 ; Vignolles, 2011). Entre autres, ces derniers ont très tôt intégré des dimensions spatiales que les approches purement économiques tiennent à distance. L'expansion des villes, les besoins de financements locaux pour des créations d'équipements, stimulant ou accompagnant les vagues successives d'urbanisation, en France comme à l'étranger, ont engendré de nombreuses réflexions. Nos investigations nous ont cependant conduit à constater, qu'en leur sein, les moyens dédiés à l'action publique dans les ensembles urbanisés ou agglomérés et l'analyse spécifique de leurs conditions de mobilisation occupent rarement une place centrale (Guelton et *al.*, 2011). Le constat vaut tout autant pour l'économie de l'aménagement, dont nous avons tenté de formaliser les contours.

Partant, les impossibilités à tenir des raisonnements a-spatiaux lorsque l'on considère les interventions – financières – des collectivités en matière de fourniture de services publics locaux pourraient conduire à revendiquer une affiliation de nos travaux à la science régionale (Derycke, 2001 ; Bailly, 2009 ; Bailly et *al.*, 2012). En effet, cette dernière « regroupe toutes les contributions de ceux qui, économistes, géographes et planificateurs pour l'essentiel, privilégient depuis les années cinquante un peu partout dans le monde une approche territoriale et spatiale. » (Zoller, *in* Derycke et Gilbert, 1988, p. 5). La conception présente l'avantage de ménager la pluridisciplinarité. Ses contours nous paraissent cependant trop flous pour former un cadre de référence qui convienne réellement à nos investigations.

Aussi, celui fourni par l'économie publique locale, tel que nous l'avons évoqué, nous semble davantage en adéquation avec les approches que nous développons. Ses apports permettent de théoriser l'appréhension des finances locales, non pas seulement dans une articulation avec des dimensions spatiales, avec les transformations des espaces urbanisés, mais également dans leur rapport avec les réalités des territoires, entendues dans un sens large. Ce que synthétisent G. Gilbert et A. Guengant (2002, p. 158) : « D'abord, il nous semble qu'en termes de (sous) champ disciplinaire, l'économie publique locale existe, même si le terme n'est pas toujours utilisé, hésitant entre '*Economics of the Local Public Sector*' (Rubinfeld, 1987), '*Urban Public Finance*' (Wildasin, 1986). Mais il y a bien une place spécifique pour un ensemble de concepts et d'instruments traitant des relations entre l'espace et l'action de collectivités publiques plurielles, structurées verticalement et horizontalement sur des territoires imbriqués ».

Tout en retenant le corpus théorique de l'économie publique locale, nous laissons dans l'ombre les aspects normatifs auxquels celui-ci invite⁵¹. Nous retenons également que la logique économique n'est pas toujours de mise, et qu'elle n'est pas toujours première. Nous l'avons évoqué, elle est à même de s'effacer devant d'autres enjeux, institutionnels et politiques. Dimensions économiques et politiques ne sont ainsi pas tenues comme opposées, mais bien comme complémentaires.

Dans ce contexte, l'économie publique locale fournit des guides d'analyse – non exclusifs – utiles pour aborder la réalité des choix financiers locaux, ou bien plutôt des politiques financières adoptées par les collectivités décentralisées. Les références qu'elle fournit ne constituent pas une grammaire unique, opacifiant le regard ou le biaisant, mais des points d'appui pour répondre, en les transposant aux collectivités et à leurs finances, aux interrogations formulées par Y. Mény et J.-C. Thoenig (1989, np) : « Que produisent ceux qui nous gouvernent, pour quels résultats et avec quels moyens ? »

Ces références étant posées, les principales orientations des démarches de recherche que nous avons mises en œuvre, les traits problématiques qui les fédèrent peuvent être précisés ou spécifiés. Les travaux passés, les zones d'ombre qu'ils laissent apparaître ainsi que les perspectives d'analyses complémentaires, telles que détaillées ultérieurement, nous semblent fédérés, à des degrés certes divers, par une mise en transversalité des corpus identifiés. L'horizontalité et la verticalité dans lesquelles se situent les collectivités locales laissent d'ores et déjà entendre des faits d'interactions et de dépendances. Nous avons mentionné l'aspect primordial des actions locales dans et sur l'espace. Si la décentralisation est un état, il s'agit également d'un processus au cours duquel les relations intergouvernementales se font et se défont. Autant pour suggérer un mode d'approche tout à la fois systémique, territorialisé et diachronique.

⁵¹ M. Mougeot (1990) souligne les tensions entre l'approche normative vers laquelle peut conduire l'économie publique locale (abordant par exemple les questions relatives à la meilleure organisation territoriale, au degré optimal de décentralisation, à la dimension des collectivités ou à la localisation des services publics locaux, etc.) et une vision positive des finances publiques locales, ainsi que la difficile conciliation entre ces deux modes d'analyse.

3-2-Un mode d'approche systémique, territorialisé et diachronique

Evoquant la vision fiscale et financière qui sert parfois de guide d'analyse des finances publiques locales, nous avons mentionné l'importance à accorder aux institutions financières territoriales. Le terme même laisse d'une certaine façon entendre un lien étroit entre la nature des instruments à disposition des collectivités et leurs caractéristiques institutionnelles. Tout autant, la vision par les ajustements repose sur le fait que ces instruments peuvent être mobilisés de façon complémentaire, à des fins d'équilibre budgétaire. En raison de l'autonomie qui lui est garantie, chaque collectivité est à même d'utiliser différemment les leviers à sa disposition, en fonction des priorités retenues par ses élus et/ou compte-tenu des moyens disponibles localement. Les engagements pris à un moment donné (en matière d'emprunt par exemple) sont de nature à peser durablement sur les budgets à venir. Autant d'exemples indiquant que les interdépendances sont premières (approche systémique), que chaque collectivité peut potentiellement être tenue comme singulière (approche territorialisée) et que les situations sont évolutives ou au contraire, freinées dans leurs évolutions (approche diachronique). Nous développons ce que revêt chacun de ces modes d'approche ainsi que les potentialités offertes par leur croisement.

Des approches systémiques

Les analyses systémiques possèdent leur propre corpus théorique. Ce sont autant de spécialisations dont nous ne pouvons nous revendiquer⁵². Sans entrer dans ces spécifications et tout en opérant assurément des réductions au regard des apports de l'approche systémique elle-même (Cambien, 2008), il semble possible d'en retenir une acception simple : un système (complexe) est constitué d'éléments interdépendants ; il est de ce fait davantage que leur somme. Ses composants sont distincts de leur environnement avec lequel ils entretiennent néanmoins des interrelations. Au sein d'un système donné peuvent coexister divers sous-systèmes.

Au regard de cette définition, les collectivités et leurs finances forment un système, le système financier local. Fournissons en quelques illustrations. La fiscalité des collectivités est par exemple distincte de celle dont dispose l'Etat. Les produits de la taxation ne sont que l'une des recettes alimentant les budgets locaux, l'ensemble de ces flux et leur organisation complexe contribuant à l'équilibre impartit, compte tenu des priorités et/ou des exigences de l'action publique conduite localement. Les missions des entités locales diffèrent de celles que conserve le gouvernement central. Ce dernier alimente les budgets locaux, plaçant ainsi les collectivités dans une situation de dépendance à son égard. La dynamique des recettes fiscales des uns comme des autres est tributaire du contexte économique et de son évolution, ce qui illustre leur degré d'ouverture à leur environnement. Les choix effectués par les décideurs locaux ou nationaux agissent en retour sur la dynamique économique, sur les contextes urbains ou naturels... Les processus de décentralisation (fonctionnelle, budgétaire...) n'affectent pas de la même façon tous les niveaux de gouvernement (et leurs budgets) : chacun d'entre eux forme un sous-système, possédant des spécificités. Simultanément, ils sont orientés vers des finalités, communes ou divergentes, tenant à leur maintien et aux missions qui leur reviennent. Les interactions fiscales, les cofinancements signent l'existence d'interdépendances au sein de chaque sous-système comme du système dans son ensemble.

On peut alors retenir que même si l'analyse contraint à des partitions et si les travaux se focalisent sur un type de collectivités, sur un dispositif particulier de financement ou de taxation..., les résultats ou éléments conclusifs requièrent d'être situés au sein d'un faisceau d'interdépendances et d'équilibres partiels.

⁵² Une revue synthétique de la littérature dédiée et de sa mobilisation dans l'analyse spatiale (entretenant des proximités avec notre mode d'approche) est par exemple établie par D. Pumain (2003).

Faire mention de ces liaisons internes et externes pose un cadre mais renseigne peu sur le contenu effectif des relations. Les investigations conduites ont précisément (eu) pour objet de les qualifier. Par exemple, d'un point de vue fiscal et financier, quel positionnement relatif des régions et des métropoles ? Se présente-t-il de façon analogue en France et en Italie (Navarre, 2015) ? Le lien entre le niveau d'emprunt et le taux local de taxation dans les grandes villes est-il positif ou négatif ? L'état d'endettement et de pression fiscale sont-ils alliés ou non à des montants élevés de dépenses (Navarre, 2016) ? Si la littérature scientifique fait état d'interactions d'un point de vue fiscal (*cf. supra*), ces relations se manifestent-elles dans d'autres domaines, tel celui de la tarification de services publics locaux (Navarre, 2014c) ? En filigrane ou de façon explicite, les études effectuées portent également sur les interrelations entre finances locales et contextes territoriaux.

Des approches territorialisées

Le paradoxe de la décentralisation consiste à avoir enfermé les territoires dans le local, quand les espaces locaux sont, bien plus que le national, ouverts à des flux d'échanges, de dépendances multi-scalaires (Béhar, Estèbe, 2012). Chacun des espaces se situe en outre différemment au sein de ces flux en question. Le processus de décentralisation crée par ailleurs un déséquilibre de fait puisqu'il repose sur une symétrie (celle provenant de l'égalité en droit de chaque maille institutionnelle) et postule de la dissymétrie dans les choix ou réponses politiques de chacune d'entre elles. Cette dernière se superpose avec la dissymétrie existant en matière de moyens disponibles, compte tenu de la polarisation dans la localisation des biens, personnes et activités. L'égalité et la symétrie sont ainsi plus formelles que réelles.

Autant pour signifier que l'espace, celui que partagent et dont disposent les collectivités, n'est pas identique. Il n'est par ailleurs pas uniquement un support géographique neutre. Au contraire, il est inscrit dans un système d'action et d'acteurs qui le modèle et qu'il modèle en retour. B. Pecqueur et V. Peyrache-Gadeau (2010) donnent nom de territoire à cette catégorie d'organisation spatialisée d'acteurs. Ce que A. Moine (2005, p. 4) formule encore en énonçant que « les systèmes d'acteurs produisent les territoires autour de la gouvernance. » La notion de territoire est à la fois complexe et polysémique, commune à de multiples champs disciplinaires. Au point, toujours selon l'auteur, qu'elle puisse soit perdre tout contenu, soit devenir un enjeu transdisciplinaire.

Sans entrer dans les débats sur le sujet (Faure, 2005 ; Davezies, 2008 ; Talandier, Davezies, 2009a, 2009b ; Vanier, 2009), il est possible de s'en tenir à une acception simple de la notion de territoire. En son nom, celui-ci est un espace à la fois naturel et anthropisé, lieu d'une appropriation et d'un pouvoir politique. Sous le poids des actions individuelles et collectives, cet espace se peuple d'objets (habitat, zones d'activités, équipements d'infrastructures et de superstructures...). Il possède des limites institutionnellement définies à l'intérieur desquelles, dans une dépendance plus ou moins étroite avec les autres niveaux de gouvernements et avec les résidents, des organes élus exercent des compétences. Il leur revient en particulier de gérer les objets présents ainsi que les moyens qui leur sont dévolus, d'arbitrer entre des priorités et finalement, de porter le projet établi pour le territoire. Ce territoire, ainsi tenu comme un espace de constitution d'un patrimoine de ressources publiques (Billaudot, 2005), (potentiellement) à la disposition de tous et doté d'une organisation collective pour son organisation et sa transmission, se situe au croisement de logiques économiques et d'une vision politique. Par ailleurs, produit d'une dynamique longue, tout territoire présente à un instant précis un état de développement qui lui est propre. Ce qu'on désigne alors comme formant une configuration ou un contexte territorial donné.

Aborder le territoire de la sorte conduit à envisager le jeu des acteurs en présence, leur entrée dans une logique de projet, de portage politique et de portage de politiques. Ce qui engage vers le concept de

territorialisation (Woessner, 2010), d'ailleurs tout aussi polysémique que celui de territoire (Frinault, 2012a, 2012b).

Ce concept sert notamment à rendre compte de la capacité des décideurs locaux, parties prenantes des forces en présence, à mobiliser ou non des ressources en cohérence avec des objectifs de changements pour le territoire. Plus largement, la territorialisation a trait aux mécanismes d'adaptation différenciée des politiques sectorielles aux spécificités des territoires, au profit de leur proximité et de leur transversalité (Béhar, 2000b). Elle renvoie à l'idée d'une définition proprement territoriale des acteurs pertinents et des solutions cohérentes pour atteindre les fins escomptées (Hassenteufel, Rasmussen, 2000 ; Taiclet, 2011). Le territoire devient ainsi lui-même catégorie d'action (Douillet, 2003). Dit autrement, la territorialisation inscrit l'action publique, et les ressources afférentes, au plus près des territoires et surtout, de leur dynamique. En tant que transversales et relatives à leurs moyens, leurs actions budgétaires et partant, leurs politiques financières sont directement concernées.

Ce qui, autrement dit, sous-entend que les finances des collectivités sont des composantes à part entière des mécanismes et des processus de territorialisation. Leur situation, à un instant donné, est un marqueur à proprement parler de l'état qui en résulte, inscrit dans un contexte territorial.

De ce fait, les analyses des finances publiques locales ne sauraient être conduites sans référence à ces dimensions territoriales. Quelles relations de dépendance peut-on repérer et dans ce cas, comment les qualifier ? Dans quelle mesure par exemple la logique des moyens intervient-elle dans la conduite d'actions territorialisées, conçues au nom d'une vision stratégique du territoire, telles les politiques locales de l'habitat (Cordier et *al.*, 2010) ? Quels liens entre dynamiques de développement et capacités fiscales ou financières des intercommunalités urbaines (Navarre, Rousseau, 2012) ?

D'un côté, l'approche systémique permet de conceptualiser les interrelations qui se nouent entre collectivités, entre ces collectivités et l'Etat, en tant qu'ensemble les englobant (*cf. supra*). De l'autre, l'approche territoriale conduit à mettre l'accent sur leur territorialité. La conjonction des deux démarches conduirait en toute rigueur à faire état d'une supra-territorialité, s'imposant à chacune...

Par ailleurs, précisant les contours de l'économie territoriale, O. Crevoisier (2008, p. 14) rappelle que « Temps et espace sont indissociables de la nature même des phénomènes économiques, et n'en constituent en aucun cas une simple 'scène', un support extérieur et inerte. » Nous pouvons faire l'hypothèse qu'il en va de même, du point de vue de l'économie publique locale. La notion de territoire conduit à aller au-delà de celle d'espace et à intégrer des dimensions politiques, conjointement aux aspects économiques. Comment, plus avant, prendre en compte les logiques (inter)temporelles ?

Des approches diachroniques

La notion de système contient en elle-même une idée de dynamique temporelle et de transformation. Le système financier local, tout comme les contextes territoriaux, ne sauraient échapper à cette logique. Les processus (différenciés) de développement territorial contribuent à ces évolutions (Talandier, 2016).

B. Pecqueur et V. Peyrache-Gadeau (2010, p. 620) notent que « la dynamique des territoires-systèmes est (...) produite autant par les interactions individuelles, à l'origine d'effets de synergie, que par l'action collective, c'est-à-dire par la capacité des acteurs locaux, en général, de s'organiser, de définir des intérêts communs et de se coordonner pour se donner des objectifs partagés. ». Les politiques de mobilisation des ressources locales dans le cadre des projets de territoire, de la conduite de l'action publique locale, de la fourniture de biens et de services, au nom de changements attendus, sont *de facto* engagées dans une logique temporelle.

Les décisions prises localement à un moment donné (en matière de recours à l'emprunt, de réalisation d'investissements, de recrutements...) ont bien, dans les faits, des incidences durables sur le budget de la collectivité.

Les interdépendances temporelles valant pour chaque sous-système territorial sont tout autant de mise pour le système financier local dans son ensemble. Nous avons évoqué le caractère évolutif des relations de (in)dépendance des collectivités décentralisées à l'égard de leur gouvernement central (*cf. supra*). Les représentations des inégalités interterritoriales, les instruments destinés à les atténuer eux-mêmes se transforment au fil du temps (Guengant, Josselin, 2006 ; Bouvier, 2007 ; Gilbert, Madiès, 2013). En matière institutionnelle comme financière, les réformes succèdent aux réformes. Bien souvent, les changements le disputent aux permanences (Marcou, 2012).

Les analyses compréhensives des finances locales ne peuvent alors être conduites sans tenir compte à la fois des modifications se manifestant et des rémanences des dispositifs antérieurs.

Ainsi par exemple la fiscalité locale a-t-elle été substantiellement réformée en 2010⁵³. La portée de ces modifications, celle des transformations qui en résultent pour les collectivités et leurs finances requièrent des analyses détaillées. En particulier, quelle nouvelle géographie des richesses et des ressources fiscales locales est appelée à se dessiner sous le poids des impulsions réformatrices (Navarre, Rousseau, 2013a, 2013b) ?

Notre parti pris en faveur d'approches systémiques, territorialisées et diachroniques s'articule de la sorte, de façon plus ou moins étroite, avec divers fondements conceptuels ou théoriques. Quels modes d'explorations avons-nous retenu, en cohérence, de façon à prendre en compte les interdépendances à l'œuvre au sein des finances des collectivités elles-mêmes, entre leurs budgets et les contextes territoriaux, de façon encore à intégrer leurs variations ou inerties temporelles ?

⁵³ Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

4-Des orientations méthodologiques

« La confrontation aux chiffres vise à appréhender le fonctionnement réel des budgets décentralisés pour échapper aux conclusions inévitablement réductrices des analyses uniquement qualitatives, soit juridiques, soit théoriques. En outre, l'extrême diversité du secteur public territorial exige d'étudier les faits financiers au niveau de chaque collectivité pour éviter l'effet de prisme déformant des statistiques agrégées. »

(Guengant, 2002, p. 689)

« La décentralisation a marqué le paysage institutionnel français depuis vingt ans. Avec elle, le rôle des collectivités locales, leur poids économique et financier, n'ont cessé de croître. Les acteurs se sont multipliés, les compétences se sont accrues, les modes de gestion se sont diversifiés, les relations financières entre les collectivités elles-mêmes et avec l'Etat sont de plus en plus complexes.

L'action publique, et l'exercice de la citoyenneté, demandent plus que jamais dans un tel contexte de disposer d'éléments d'appréciation synthétiques et fiables, parmi lesquels les agrégats statistiques sur les finances locales doivent figurer en bonne place.

L'offre d'information statistique est certes abondante : les administrations concernées se sont appliquées à mettre à disposition de plus en plus de données dans la période récente. Mais ce système statistique rencontre des difficultés à décrire une réalité de plus en plus mouvante et compliquée d'une manière qui soit lisible, fiable et qui réponde pleinement aux exigences légitimes des utilisateurs. »

(Fréville, de Boissieu, Cnis, 2000, p. 3)

« Le langage de l'analyse des données est adapté à la description et à la narration. (...) il offre au regard des cartes et des voyages possibles, en dotant l'espace social de points cardinaux (les axes factoriels), de zones et de territoires partiellement cohérents, de points d'accumulation qui, telles des villes remarquables, méritent que l'on s'y attarde. Ce langage de la pérégrination statistique s'oppose ainsi au machinisme du modèle économétrique. Pour l'un, l'indétermination y prend la forme de la contingence d'associations inattendues, alors que, pour l'autre, elle est enserrée par des urnes probabilistes constantes ou variant selon des lois constantes. »

(Desrosières, 1995, p. 27)

La conduite d'approches à la fois systémiques, territorialisées et diachroniques suppose la mise en œuvre de protocoles méthodologiques adaptés. Pour l'essentiel et concernant les analyses conduites jusque-là, ceux-ci reposent essentiellement sur des traitements statistiques, à la fois simples et multidimensionnels (4-1), complétés, lorsque de besoin, par le recueil et par l'analyse d'un matériau empirique qualitatif (4-2).

4-1-Des données statistiques et l'établissement de typologies

La formation initiale, les expériences de recherche dans le cadre de L'Œil... ont très rapidement conforté une inclination vers des traitements quantitatifs (cf. Volume 1). Ceux-ci requièrent la mobilisation d'un matériau informatif de base ainsi que l'utilisation de méthodes en conséquence. Nous dépeignons les conditions d'accès aux données qui ont prévalu pour l'essentiel de nos travaux. Les évolutions récentes et la promotion de l'*open data* ont en partie modifié la donne.

De la pénurie ou de l'inadaptation des données au bricolage ad hoc

On l'a mentionné, l'absence de données détaillées et adaptées a freiné, dès les années 80, la réalisation de travaux sur les finances locales au sein de L'Œil ; elle a notamment conduit à renoncer à un projet visant à tester l'incidence de l'appartenance partisane des élus sur les choix financiers effectués pour les communes dont ils ont charge.

Cet écueil était à la fois partagé et ancien. Y. Fréville (dans la préface précédant la réédition, en 2008, de sa thèse, réalisée en 1966), rappelle combien les finances locales étaient alors une *terra incognita* pour les institutions en charge de l'aménagement, (bien qu'elles soient) en butte à la fois à une forte vague d'urbanisation et à d'intenses besoins de financements (y compris locaux). L'absence d'une documentation suffisante et centralisée a amené l'auteur à revoir ses ambitions de production de connaissances sur le sujet et à se livrer à une tâche ingrate (le dépouillement direct d'une décennie de comptes administratifs pour un large échantillon de grandes villes) suivie du traitement statistique manuel des données ainsi rassemblées.

La lourdeur et le caractère dissuasif de la collecte de données ont encore limité la généralisation des études pionnières d'Y. Fréville sur les charges d'urbanisation ; les tentatives dans ce sens ont peu essaimé hors du laboratoire CREFAUR et du contexte rennais, alors choisi comme terrain d'investigation⁵⁴. A. Guengant (2002, p. 696) souligne que de ce fait, « un champ majeur de l'économie des villes risque (...) de demeurer dans l'ombre, ou du moins dans la pénombre. ». La perspective de constitution d'un compte satellite et d'une comptabilité des villes, que visaient initialement les chercheurs, n'a d'ailleurs pas connu de suite.

Les vagues successives de décentralisation, bouleversant la répartition des positionnements et des rôles, y compris dans la production et dans la gestion de statistiques financières, ont contribué à complexifier la donne (de Boissieu, Fréville, Cnis, 2000) ; elles ont entre autres soulevé des questions d'homogénéisation et de centralisation des productions locales.

La rareté ou les difficultés d'accès aux matériaux informatifs se sont progressivement allégées au cours du temps. La normalisation du cadre comptable, son utilisation généralisée au sein des collectivités ont suscité la génération d'informations annuelles systématiques pour chacune et comparables entre toutes.

L'agrégation des comptes locaux répond à plusieurs finalités, aussi est-elle régulièrement pratiquée (cf. Encadré 1). De telles productions statistiques et leur analyse ont commencé à voir le jour dans les années 1980. Elles résultaient alors d'initiatives individuelles provenant d'experts et/ou d'universitaires (Desbouis, Bousquet, Klein, 1986). J. Bouinot (1989, 1991) a été l'un des promoteurs de ces démarches. L'essor des outils informatiques a favorisé cette émergence et les développements qui s'en sont suivis. Dans un mouvement itératif, une disponibilité accrue des données ainsi que l'amélioration des performances des moyens de traitement ont permis de revisiter des résultats antérieurement acquis, ainsi que d'aborder de nouveaux sujets en lien avec les développements théoriques du moment (Guengant, 2002). De telles avancées étaient cependant circonscrites aux laboratoires engagés dans des travaux répondant à des

⁵⁴ Associée à une part de ces travaux, nous avons participé à cette collecte, manuelle et pour le moins chronophage...

commandes émanant d'institutions officielles, de services ministériels..., mettant alors à disposition les informations quantitatives requises. Bon nombre des circuits de diffusion sont restés par la suite limités à ces partenariats initialement institués.

Parallèlement, les productions d'ensemble sont devenues régulières et se sont institutionnalisées. Pour l'essentiel, elles prennent forme de publications systématiques émanant des Ministères concernés⁵⁵, d'institutions bancaires⁵⁶ ou d'instances dédiées⁵⁷. Les associations de collectivités possèdent pour la plupart des observatoires qu'elles utilisent en interne et dont elles tirent des notes d'information, généralement annuelles. Leur réseau relationnel leur permet d'obtenir, par l'intermédiaire de leurs membres ou en sollicitant des institutions officielles, les données dont elles ont besoin en vue d'éclairer des points d'actualité, de compléter le travail parlementaire, de participer à l'amendement des Lois de finances annuelles... De leur côté, les cabinets ou bureaux d'études spécialisés ont su constituer, à l'occasion de leurs expériences locales et de leurs interventions auprès des Ministères, des bases de données qu'ils mobilisent pour leurs usages professionnels et dont ils se réservent l'accès.

Les informations présentées dans les supports publiés par les uns et par les autres sont globales ou thématiques. Elles se prêtent peu à des analyses complémentaires, à celles qu'envisageraient des chercheurs. Les contenus sont en effet tributaires des regroupements comptables et/ou d'entités locales auxquels les initiateurs des diffusions ont procédé. Les catégorisations, souvent opérées sur la base de la taille démographique des collectivités, limitent en particulier les possibilités d'explorations. La continuité temporelle des séries n'est en outre pas toujours de mise. Les contenus disponibles servent alors principalement de référentiel de comparaison pour positionner des situations ou des résultats particuliers au regard de moyennes ou de tendances d'ensemble.

Par ailleurs, des fiches synthétiques annuelles ont été, et sont encore, mises à disposition du public, à partir du « portail de l'Etat au service des collectivités », piloté par la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques) et par la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales). Ces fiches retracent l'essentiel des contenus des comptes, sous forme d'agrégats, de chacune des collectivités, pour un peu plus d'une dizaine d'années récentes⁵⁸. La méthodologie de constitution des agrégats en question est clairement précisée. L'accès à ces informations est gratuit. Pour autant, le coût de la collecte est élevé pour qui veut se livrer à une analyse sur un échantillon fourni de collectivités, et plus encore s'il envisage de la répliquer pour diverses années. Le format ne se prête qu'à des opérations manuelles, à reproduire pour chacun des éléments du panel choisi. La disponibilité du chercheur et sa ténacité conditionnent alors l'étendue de son matériau... Jusqu'à peu, ces informations détaillées étaient les seules accessibles. Réaliser une carte figurant l'évolution des dépenses communales relevait alors du défi. Pourtant, ce support aurait apporté quelque élément d'objectivation dans l'actualité des débats politiques ou scientifiques⁵⁹ ! Le manque d'exhaustivité géographique ou de mise en perspective temporelle, ayant affecté un certain nombre de nos productions, peut ainsi trouver à se justifier.

⁵⁵ Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances et leurs Directions respectives, pour l'essentiel.

⁵⁶ Dexia Crédit Local a régulièrement publié une Note annuelle de conjoncture et le relais est pris par La Banque Postale depuis 2012.

⁵⁷ L'Observatoire des Finances Locales (désormais Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales) produit par exemple, depuis 2000, un rapport annuel, ainsi que la Cour des Comptes.

⁵⁸ Depuis 2000 pour les communes, départements et régions ; depuis 2008 (ou leur année de création si elle est postérieure) pour les intercommunalités à fiscalité propre. cf. www.collectivites-locales.gouv.fr

⁵⁹ Cf. entre autres, <https://www.banquedesterritoires.fr/communication-des-donnees-des-collectivites-letat-tourne-le-dos-la-culture-du-secret>, publié le 1 décembre 2015, consulté le 24/11/20.

Dans les années récentes, des initiatives individuelles, voire militantes, ont conduit à une mise à disposition du grand public des données en question. Le collectif Regards Citoyens⁶⁰ diffuse par exemple des fichiers accessibles librement et contenant les informations présentes sur le site interministériel. Les données individuelles pour l'ensemble des collectivités et années sont ainsi devenues disponibles, ce qui a accru les possibilités de traitements. Les analyses demeurent cependant contraintes par les regroupements comptables opérés pour composer les agrégats composant les fiches ; elles sont restreintes aux postes figurant dans ces supports, c'est à dire ceux dont les volumes sont les plus importants ou ceux considérés par les institutions ministérielles comme les plus stratégiques ou les plus problématiques du point de vue de la santé financière des collectivités⁶¹.

Jusqu'à peu, un constat analogue de manque de disponibilité et/ou de maniabilité pouvait être formulé concernant les éléments de calcul des dotations étatiques⁶², la connaissance des bases et des taux de chacune des contributions locales...

Cette absence d'informations facilement accessibles, dans leurs contenus comme dans leurs formats, est pour le moins surprenante. Les moyens informatiques, utilisés dans toutes les administrations et institutions, facilitent pourtant les diffusions. La difficulté n'est donc pas technique. Les données de base existent en tout état de cause, chaque collectivité étant de longue date tenue de les communiquer aux administrations concernées ou ces dernières étant chargées de les établir. La rareté ou le manque évoqués sont d'autant plus paradoxaux que les données en question sont publiques, contenues dans des documents eux aussi publics. Ceci n'emporte certes pas automatiquement leur mise à disposition du public... La clause du secret, fréquemment mise en avant, peut certes jouer s'agissant des données fiscales et des individus⁶³. Elle vaut peu ou pas pour les contenus courants figurant dans les budgets et comptes locaux. Des éléments de compréhension manquent pour interpréter la situation et l'inertie qui ont prévalu. Le partage des tâches et les relations complexes entre les Directions concernées du Ministère des Finances, du Budget et de l'Intérieur, la Cour des Comptes... ne sont sans doute pas indifférents à cette situation⁶⁴.

La modestie des matériaux indispensables, ou les restrictions imposées à leur accès, l'importance du coût de collecte des données diffusées sont de nature à expliquer que la réalisation d'analyses d'ensemble ait pratiquement été le fait de quelques institutions seulement. Le développement d'études spécifiques, voire la construction de points de vue experts autres que ceux livrés couramment ou encore l'émergence d'une contre-expertise, en ont été d'autant entravés. Les limitations mentionnées étaient suffisamment nombreuses et fortes pour devenir dissuasives. De leur côté, les auteurs des rapports officiels n'ont pas été sans déplorer les manques qui ont perduré. Il est affirmé que « le partage de l'information financière devrait devenir la règle », en tant qu'un des préalables à une confiance restaurée entre Etat et monde local (Malvy,

⁶⁰ Le collectif Regards Citoyens, fondé en 2009, est une association constituée de citoyens de tous âges et régions, tous bénévoles, qui se sont rencontrés sur Internet dans un désir commun de proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques. Via son site sont accessibles les Données comptables et fiscales des collectivités locales de 2000 à 2015.

⁶¹ Les flux financiers relatifs aux emprunts et le stock de la dette par exemple. Les montants des recettes tarifaires ou des produits des services ne sont par exemple pas mentionnés.

⁶² La DGCL ne commercialise plus, depuis quelques années, le CDROM contenant ces informations et qu'elle diffusait antérieurement. La diffusion des données a été limitée aux collectivités et institutions officielles. Les informations sont désormais systématiquement accessibles en ligne, annuellement et/ou pour les 3 années les plus récentes.

⁶³ Elle vaut par exemple pour les fichiers Filocom (fichier des logements à la commune) dont les conditions d'accès sont particulièrement restrictives. La communication des contenus suppose l'établissement d'un protocole officiel et n'est possible que dans le cadre d'une commande officielle de recherche. Nous avons pu bénéficier d'une telle mise à disposition (Talandier et al., 2019).

⁶⁴ Lors de réunions du Comité scientifique de l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales OFGL (depuis 2018), nous avons pu observer que chacune des institutions possède sa propre vision des finances locales, des points de vigilance qui lui sont particuliers et que la mutualisation ne va pas de soi. Les routines et les logiques institutionnelles ne se concilient pas aisément.

Lambert, 2014, p. 12). Quid cependant du monde universitaire ? En tout état de cause, les avancées ont été lentes à se manifester. Elles ne sont pas indifférentes à la rhétorique, ou aux exigences, de transparence qui traversent désormais les politiques et la gestion des dépenses publiques (Heald, 2012 ; Bouvier, 2013) ; les entités locales ne manquent pas d'être concernées, compte tenu de la place qui leur est assignée en matière d'évolutions budgétaires (IGA, IGF, 2012).

Une convention de partenariat a été signée en 2014 par la DGFIP et les associations de collectivités, en vue de faciliter les échanges d'informations entre l'administration fiscale et les collectivités en matière de contributions locales. La communauté des chercheurs n'était pas ou pas encore concernée.

Qui voulait conduire des analyses, supposant précision et adaptation, procédait alors généralement à la construction sur mesure de son propre matériau empirique, à partir des documents mêmes des collectivités retenues ou en compilant au mieux les éléments faisant l'objet d'une diffusion. Soit un bricolage *ad hoc*, face à une forme d'indigence ou de pénurie.

L'open data ou le desserrement de la contrainte ?

Au cours de ces dernières années, la contrainte pesant sur les sources et sur leur accès s'est relâchée, au nom d'une révolution dite numérique (Baudot, 2015). Des données fiscales détaillées, l'ensemble des contenus des comptes locaux, rubrique comptable par rubrique comptable, sont en particulier désormais accessibles en ligne, pour plusieurs années⁶⁵.

Le desserrement de la contrainte ne signifie pas pour autant son absence. Et, en matière de finances publiques locales comme dans d'autres domaines scientifiques, la portée du mouvement d'ouverture ainsi que son sens interpellent les chercheurs (Ollion, Boelaert, 2015).

La disponibilité du matériau brut, dans son intégralité est *a priori* favorable à tous les usages envisageables. Les opérations de consolidation⁶⁶ sont désormais à portée de main, quand elles semblaient inaccessibles ; analyser des composantes spécifiques des dépenses comme des recettes locales est maintenant possible.

L'exhaustivité des fichiers fiscaux et comptables a une contrepartie qui réside dans leur lourdeur, leur complexité et leur difficulté de maniement sans une ingénierie ou des moyens techniques dédiés. Ce que ne possèdent pas nécessairement l'ensemble des chercheurs ou laboratoires⁶⁷. Le recours au savoir-faire requis représente finalement un coût et des restrictions. Une mise en forme préalable et minimale des fichiers en question, en vue d'un accès aisé, assurée par les diffuseurs des données en question et sans dépenses majeures, n'allégerait-elle pas la charge des utilisateurs, alors à même de se concentrer sur des tâches d'analyse ? Sinon, l'ouverture et la transparence ne restent-elles pas en grande partie formelles ?

A ces difficultés techniques d'accès s'ajoute une complexité croissante des contenus eux-mêmes. Nous avons souligné combien ces derniers étaient tributaires - d'inévitables ? – conventions comptables. L'ouverture au

⁶⁵ Les fichiers de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI), les balances comptables... sont entre autres téléchargeables à partir du site officiel <https://www.data.gouv.fr/fr/>

⁶⁶ Le budget principal des collectivités est assorti de budgets annexes dont certains sont obligatoires (pour l'enregistrement des flux financiers relatifs aux opérations d'aménagement par exemple), d'autres facultatifs (et utilisés en vue d'une visibilité accrue sur le fonctionnement budgétaire de services choisis). Des flux financiers transitent entre budgets principaux et annexes. Leur sommation gonfle artificiellement les montants effectivement perçus ou dépensés. La consolidation consiste à identifier ces flux croisés et à éviter leur double comptabilisation.

⁶⁷ Nos travaux en cours sur les dynamiques de l'Investissement Public Local IPL et son financement (*cf.* Volume 1) ont ainsi nécessité le recrutement d'un ingénieur de recherche ; une partie conséquente de ses missions est dédiée au téléchargement des bases en ligne, à leur mise en forme systématique. L'accès aux contenus n'est possible que pour ceux sachant manier un langage informatique spécialisé.

public ne réduit en rien le fait que les data sont des produits davantage que des données *stricto sensu* (Couderc, 2008). La rigidité des conventions et des normes laisse malgré tout place à une diversification dans les usages locaux⁶⁸, des zones de flou et de bricolage (Allé, Navarre, 2015). La prise en compte centralisée d'un matériau d'origine décentralisée ne va ainsi pas de soi et laisse persister des incertitudes⁶⁹.

Au-delà, la complexification s'opère sous le poids de plusieurs dynamiques. La situation des dotations versées par l'Etat aux collectivités à des fins de péréquation est à ce titre emblématique. La diversification des situations territoriales et financières dans un contexte décentralisé ainsi que l'évolution des représentations politiques des inégalités (budgétaires) et de leur mode de traitement ont fait évoluer les critères de partage de ces dotations (Laurent, 2013). Les réformes successives des dispositifs se sont accompagnées de l'instauration de mesures de lissage, ménageant les incidences des changements de régime pour chaque collectivité, préservant les situations acquises. L'association des collectivités et de leurs représentants à la construction des règles répond à la volonté affichée de renouveler la gouvernance du secteur des finances publiques locales, quand celui-ci a pu être tenu comme principalement administré de façon technique et verticale (Valletoux, 2006 ; Richard, 2006 ; Guengant et *al.*, 2007). La prise en compte d'une multitude de points de vue et de cas de figure peut être contre-productive ; elle aboutit en effet à multiplier les dispositions concurrentes, minant l'efficacité d'ensemble (Gilbert, Guengant, 2004 ; Pires-Beaune, Germain, 2015). Il en résulte en tout état de cause une batterie d'indicateurs de tous ordres construits en vue de rendre compte de la diversité des contextes et d'administrer la pluralité des dispositifs en vigueur. Pas moins d'une quarantaine de critères d'évaluation des ressources ou des charges locales sont actuellement utilisés pour la répartition des versements péréquateurs en direction des collectivités, selon les travaux de l'OFGL (Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales)⁷⁰. Le matériau porte les traces de la difficile conciliation – politique – entre les principes d'égalisation et de mise en transparence. En tout état de cause, l'institutionnalisation croissante et les modalités de la gouvernance conduisent, si ce n'est à une perte d'efficacité, au moins à un manque de lisibilité.

Pour le chercheur, il en résulte un coût d'acculturation de plus en plus élevé, une forte spécialisation rendant ardu le traitement d'un tel matériau. Comment alors concilier rigueur, sélectivité et approximation, à des fins d'objectivation ? Comment considérer une matière perpétuellement mouvante, tout en distinguant ce qui est marginal ou substantiel ? Comment faire avec des contenus normés et techniques, leur donner sens à des fins de recherche quand leur vocation est tout autre ?

Des analyses multidimensionnelles et l'établissement de typologies

Le caractère multidimensionnel des contextes territoriaux, la multiplicité des liens et des boucles de rétroaction entre ces contextes et les finances des collectivités impliquées, conjointement au processus de différenciation en marche avec la décentralisation engageraient à tenir chacun de ces contextes et la situation budgétaire de chaque collectivité comme spécifiques.

La forte fragmentation institutionnelle du territoire français renforcerait la tendance. Les approches agrégées possèderaient quant à elles une moindre utilité ; elles livreraient en effet une vision uniformisante (Uhaldeborde, 1984), en soumettant les réalités à un prisme déformant (Guengant, 2002).

⁶⁸ Ce que nous avons pu constater à l'occasion de travaux dédiés à la mutualisation des personnels et des charges salariales afférentes, entre les communes et leurs intercommunalités (Navarre, 2017a). Les rubriques comptables prévues sont diversement utilisées et renseignées.

⁶⁹ Y compris dans les évaluations officielles et institutionnalisées. En comptabilité nationale, la comptabilisation effective des flux entre composantes du secteur public et en leur sein repose sur des conventions (*cf.* Encadré 1). La consolidation des comptes locaux et la mise en évidence des flux financiers croisés n'est également possible que sur la base de choix conventionnels (*cf.* OFGL, 2018, « Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales », *Cap sur...*, n° 1, 16 p.)

⁷⁰ Note provisoire et interne du CST de l'OFGL, mars 2019 et OFGL, 2019, *Cap sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources*, n° 8, 24 p.

En termes de production de connaissances, seules des monographies seraient alors envisageables. Toutefois, les règles et procédures instituées, ne serait-ce qu'en matière de comptabilisation et de calendrier budgétaire, induisent par rétroaction une certaine uniformité. Les situations locales partagent en outre à la fois des singularités et des traits communs, tenant à des contextes et à des configurations possédant des similarités. Dans les faits, les dynamiques de développement territorial s'imposent elles-aussi, faisant fi des limites institutionnelles (Navarre, Rousseau, 2013a). Nous avons d'ailleurs fait état de la porosité du cadre administratif. D'où la possibilité de conduire des analyses pour des catégories de collectivités afin de révéler quelles sont finalement leurs similitudes.

Les publications officielles en matière de finances locales cherchent à éviter les écueils de la standardisation et ceux de la parcellisation en répartissant les collectivités par niveaux de gouvernement. Les communes sont regroupées dans des strates démographiques prédéfinies ; elles sont également différenciées selon le type de regroupement intercommunal auquel elles appartiennent. L'importance financière d'une collectivité entretient assurément des liens avec sa population (Gilbert, Guengant, 2004). Sur la base de modélisations économétriques, les chercheurs montrent cependant que l'importance de la population n'est qu'un des facteurs explicatifs des situations budgétaires. La fonction de dépenses des communes, pour être représentative des réalités, intègre d'autres paramètres qu'ils soient sociaux, économiques ou géographiques. Ce qui met à mal la validité des regroupements fondés uniquement sur des critères démographiques ; leur homogénéité interne est plus postulée que réelle⁷¹. Les appartenances institutionnelles ne sont guère plus robustes. La catégorie que composent désormais les métropoles en constitue un exemple (Navarre, 2018).

Les découpages ou zonages, produits sous l'égide de l'Insee, en Unités Urbaines, Aires Urbaines, Zones d'Emploi, Bassins de vie... forment autant de catégories possibles, basées sur des structurations diverses, quelquefois composites (sociodémographiques, morphologiques, économiques, illustratives des pratiques quotidiennes...). Les Zones d'Emploi représentent des ensembles pertinents pour des analyses ayant trait à la fiscalité locale sur les activités économiques ; ils le sont moindrement lorsqu'il est question des taxes imposées aux habitants. Quelle catégorie de regroupement spatial retenir pour des études portant simultanément sur les différents types de contributions et de contribuables ? Les périmètres fonctionnels sont-ils pertinents lorsqu'il s'agit de traiter d'une matière fiscale ou financière dont l'extraction, les usages sont politiquement délibérés au sein de mailles administratives bien délimitées ? Compte tenu de ces incertitudes voire inadaptations à nos préoccupations, les zonages institués sont rarement mobilisables et mobilisés dans nos travaux.

Le plus souvent, le protocole repose sur la prise en compte des maillages administratifs en vigueur⁷² et sur la construction de typologies aboutissant au regroupement en classes homogènes des entités en question. Les regroupements territoriaux résultent alors des analyses, plutôt qu'ils les précèdent.

Les typologies sont établies à partir d'analyses multidimensionnelles intégrant l'ensemble des variables pertinentes au regard de la problématique d'étude⁷³. Le choix est cohérent avec le parti pris énoncé précédemment, à savoir celui d'une approche résolument systémique et territorialisée.

Intégrer les contextes territoriaux aux analyses suppose de prendre en compte à la fois leurs spécificités et leur diversité. Ce qui impose de recourir à une multitude de paramètres ou de dimensions à même de les caractériser. De façon symétrique et en raison des interdépendances entre postes budgétaires, ces derniers

⁷¹ Certaines publications institutionnelles font désormais état de la dispersion statistique au sein de ces catégories, ainsi que de la dispersion géographique des informations diffusées.

⁷² Sans pour autant tomber dans un « territorialisme méthodologique » (Dumitru, 2014).

⁷³ Elles sont dans tous les cas précédées d'analyses statistiques simples et descriptives.

peuvent rarement être considérés de façon isolée. Chaque situation territoriale et financière est à décrire par le biais d'un ensemble d'indicateurs. L'objectif est alors de déceler des relations (ou leur absence) entre contextes et situations fiscales ou financières ou bien au sein même du système financier local⁷⁴, que ces relations valent pour tout ou partie des collectivités.

Les méthodes d'analyse statistique multidimensionnelle répondent à ces attentes. Elles sont appropriées au traitement de tableaux (croisés) de données (quantitatives) comportant un nombre élevé de lignes ou objets statistiques (des communes, des intercommunalités...) et de colonnes (les variables descriptives des contextes territoriaux, des situations financières et fiscales...). Le propre de ces méthodes, et leur plus-value, consiste à limiter les choix à effectuer *a priori* parmi l'ensemble des variables à considérer. Le chercheur introduit celles qui sont accessibles et surtout, celles qui sont à la fois cohérentes avec son objectif d'analyse et avec son référencement théorique⁷⁵. Au terme d'une Analyse en Composantes Principales (ACP) lui sont par exemple restituées les variables qui, sur la base de proximités statistiques, sont les plus porteuses d'information, celles encore qui, seules ou en combinaison avec d'autres, sont à l'origine des différences/similitudes entre les objets étudiés. Une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) sert ensuite à répartir ces objets en classes de ressemblance. Chaque classe possède une homogénéité interne ; elle est aussi distincte que possible des autres classes. Un objet statistique n'appartient qu'à une seule classe. L'analyse de chaque lot d'objets et de variables aboutit à la constitution d'une classification *ad hoc*, illustrative de la problématique examinée dans des contextes territoriaux donnés. Elle est respectueuse de la variabilité locale (entre homogénéité et différences territoriales) tout en la fédérant et en servant une certaine généralisation des résultats, à mi-chemin entre singularités et totale uniformisation.

Régulièrement, les tenants des techniques économétriques raillent ceux qui manient les analyses de données, telles que nous les avons schématiquement présentées. Les oppositions entre les premiers, utilisant des modèles dits prédictifs, et les seconds, pratiquant l'analyse dite exploratoire, sont de divers ordres. Pour des thématiques ou des faits sociaux variés dont il s'agit d'aborder la complexité, les uns et les autres ont en commun de traiter de tableaux de données multidimensionnels⁷⁶. L'objectif partagé est de donner de la lisibilité à cet ensemble, d'en rendre intelligible la multi-dimensionnalité, quitte à la réduire de façon raisonnée et en s'assurant de la significativité des résultats⁷⁷.

Un premier registre d'oppositions tient à des différences dans le pouvoir explicatif des deux types de méthodes. Les modèles, via l'utilisation de divers types d'équations de régression, « administreraient la preuve », en établissant une ou des lois générales rendant compte, au mieux ou au plus près⁷⁸, du comportement d'ensemble des objets (statistiques) considérés. Ainsi fourniraient-ils des explications des faits⁷⁹. A cette vision fondée sur une généralisation, les analyses de données opposent une représentation

⁷⁴ A l'occasion d'analyses particulières, nous explicitons quels peuvent être des modes (dits pour les uns « associés », pour les autres « dissociés ») de traitements multidimensionnels de variables relevant de différents domaines d'analyse (cf. Chapitre 3).

⁷⁵ Tout en évitant un effet de redondance tenant à des colinéarités ou à l'existence de corrélations.

⁷⁶ Comportant, tels que nous les avons évoqués, un nombre élevé d'individus ou d'objets statistiques, décrits par l'intermédiaire d'un ensemble, plus ou moins fourni, de variables ou de descripteurs statistiques.

⁷⁷ Les uns et les autres s'appuient sur des protocoles scientifiques et des calculs statistiques éprouvés (pour une description de ces techniques statistiques : Saporta G., 2006, *Probabilités, analyse des données et statistique*, éd. TECHNIP, 622 p.)

⁷⁸ Ce dont rend par exemple compte de façon simple la recherche de la droite des moindres carrés.

⁷⁹ A titre d'exemple, A. Guengant et G. Gilbert (2004) construisent une équation modélisant la fonction de dépenses des communes. La procédure d'estimation repose sur la décomposition par sources de la variance observée des dépenses. On suppose ainsi que si une commune dépense davantage qu'une autre par habitant, ce peut être d'abord parce que le coût de fourniture des services collectifs de proximité y est plus élevé qu'ailleurs et ce sous l'effet exclusif de paramètres de situation, c'est-à-dire placés hors du contrôle du décideur local (soit un « effet charges ») ; ce peut être ensuite parce que la commune dispose de davantage de ressources (le revenu des habitants, les bases d'imposition, les dotations et transferts reçus y sont plus élevés qu'ailleurs) ; c'est « l'effet ressources » ce peut être enfin parce que les habitants manifestent une préférence plus prononcée qu'ailleurs pour la consommation de services collectifs de proximité ; c'est « l'effet préférences ». Un ensemble de variables statistiques sont choisies pour rendre

parcellisée. Elles rendent compte de proximités ou de distances statistiques entre groupes d'objets, de ressemblances les unissant ou de différences les séparant ; l'ensemble importe moins que ses parties ou que les classes d'équivalence qu'il contient. De ce fait, ces analyses sont tenues comme s'attachant uniquement à la description de ces faits⁸⁰. L'argument ne vaut pas entièrement : pour peu qu'on les examine, les descriptions statistiques des groupes ou classes fournissent des éléments de compréhension quant à la formation des regroupements. Aussi, les oppositions, bien que fréquemment invoquées, demandent à être relativisées (Rouanet, Lepine 1976). La stabilité et la robustesse des corrélations établies dans la plupart des modèles de régression ne disent en effet rien du sens des causalités. Leur portée démonstrative n'est alors guère plus élevée que celle des analyses factorielles ou des correspondances. Les rhétoriques explicatives méritent dans tous les cas d'être, selon les auteurs, laissés en dehors de la statistique elle-même.

Un second registre de différences relève du positionnement des méthodes au regard d'un corpus théorique et disciplinaire. Les modèles économétriques résultent d'un jeu d'hypothèses de recherche ; le choix des variables retenues en découle. Les calculs statistiques ont précisément pour fonction la validation (ou non) de ces hypothèses, leur spécification éventuelle ainsi que l'estimation de l'importance relative de chacune des variables. La démarche est alors principalement déductive. Au contraire, l'analyse des données à la française⁸¹ ne vise en rien à confirmer ou à infirmer une théorie préalablement formulée ; elle se présente comme une fin en soi (Desrosières, 2001). La liste des variables d'analyse peut ainsi être étendue à divers univers conceptuels. L'ouverture est propice à des découvertes, à l'apparition de regroupements inattendus et novateurs. S'il peut être qualifié, le cheminement est de ce fait plutôt inductif ; il peut tout autant échapper à toute théorisation. L'absence d'arrimage à un corpus bien déterminé, de conclusion ferme, le mélange des genres... sont néanmoins difficilement acceptés par les tenants de courants disciplinaires spécialisés.

De notre point de vue, un troisième registre de différences est plus fondamental. Il tient aux soubassements des méthodes, à leur logique de fonctionnement, et à leurs utilisations qui sont en réalité illustratifs de différences de postures à l'égard des réalités étudiées. Dans les régressions, les objets statistiques disparaissent au profit des variables alors décontextualisées, au bénéfice encore de la stabilité des relations qui les unissent, ou des effets des unes sur les autres. Par exemple, A. Guengant et G. Gilbert (2004) s'attachent à intégrer dans la fonction de dépenses qu'ils établissent des variables descriptives des contextes communaux. Finalement, la fonction a cependant pour vocation de rendre compte du comportement de toute commune, qu'elle soit urbaine ou rurale, que ses résidents disposent de revenus plus ou moins élevés... Des constats analogues peuvent être faits à propos d'autres modélisations telles celles conduites par exemple par O. Koumba (2009) s'intéressant à l'endettement des collectivités françaises, ou par C. Carbonnier (2013) traitant de la compétition fiscale entre gouvernements décentralisés, etc. *In fine*, les spécificités territoriales sont tuées⁸². A l'inverse, l'analyse des données laisse une place entière aux individus (statistiques), aux classes qu'ils constituent et aux positions qu'occupent ces dernières. Si les variables et leurs relations, ou leurs cooccurrences, interviennent pour la constitution des regroupements, il est fait mention, dans les interprétations, des spécificités propres aux objets étudiés. Ainsi, « dans les commentaires écrits, les sujets des verbes sont des groupes sociaux, des classes d'individus, liés entre eux par une communauté probable

compte de ces divers effets (par exemple, la population, le nombre de logements sociaux... pour les charges). Les élasticités de chacune des variables sont ensuite mesurées et l'importance de chacun des effets est déterminée.

⁸⁰ A. Desrosières (2008) livre un ensemble d'exemples de résultats d'analyses des données, de leurs utilisations dans le domaine des sciences sociales depuis les années 70 soit à des fins scientifiques (travaux de P. Bourdieu), soit dans le domaine médiatique.

⁸¹ S'inscrivant dans le prolongement des travaux de J.-P. Benzécri (1973), principal initiateur en France de l'utilisation de ces méthodes, alors distinctes des méthodes anglo-saxonnes. Selon A. Desrosières (2001, p. 125), ces dernières « distinguent nettement l'analyse exploratoire, qui, par des méthodes d'examen et de visualisation très simple d'un fichier, permettent de formuler de premières hypothèses ou des esquisses de modèles probabilistes, testées ensuite par l'analyse confirmatoire qui retrouve alors les techniques classiques de la statistique mathématique. »

⁸² Les collectivités sont parfois réparties en strates démographiques, possédant une certaine homogénéité.

de comportements dans une perspective holiste de reconstitution de la globalité d'une personne, d'un groupe, ou d'une localité. » (Desrosières, 1995, p. 139)

On pourrait ajouter qu'un manque de formation quant à la technicité des analyses de régressions suscite une certaine distanciation vis-à-vis de leur pratique. Ce qui n'empêche pas de reconnaître leur utilité voire un recours à leur usage, lorsqu'elles servent d'utiles spécifications et précisions (Fritsch, Navarre, 2012). Il n'en demeure pas moins que l'analyse exploratoire est plus conforme à la posture que nous prenons, en cohérence avec le cadre de référence et le mode d'approche adoptés, tels qu'ils ont été présentés. La mobilisation des méthodes descriptives demeure bien cohérente avec la perspective d'analyses territorialisées (fédérant les spécificités locales sans les gommer), et systémiques (faisant apparaître des interdépendances sans les prédéfinir).

Nous avons peu fait état de la dimension diachronique quand elle paraît pourtant partie intégrante du dispositif d'analyse. Des taux d'évolution peuvent être introduits dans les analyses de données, au même titre que d'autres variables. Ce que nous avons fait à de multiples reprises, lorsque de besoin. Mettre en évidence les dynamiques temporelles, la pérennité ou au contraire les déformations de typologies est plus probant lorsque l'on raisonne en termes de trajectoires. Cependant, l'utilisation de typologies dites multi-dates pour l'analyse de transformations (Piron et *al.*, 2004), de quelque nature que ce soit, est encore un protocole peu rôdé, au moins à notre connaissance. Les références et indications méthodologiques sont peu abondantes (Tillard, 1996) et les cas d'application restent rares⁸³. Nous avons tenté des mises en application afin de révéler des trajectoires fiscales ou financières de terrains d'étude (Talandier et *al.*, 2019). Les projets en cours nous conduiront à consolider le dispositif⁸⁴.

⁸³ Le plus abouti dans notre domaine figure dans : Bulletin d'Information Statistique BIS, 2018, « Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers », DGCL, n° 129, 6 p.

⁸⁴ Et notamment, la recherche portant sur l'Investissement Public Local IPL et son financement, réalisée pour le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations (*cf.* Volume 1).

4-2-Des approches qualitatives « à dire d'acteurs »

La conduite d'entretiens et surtout l'analyse du matériau alors recueilli engagent un savoir-faire que pratiquement seuls les sociologues, formés à cette pratique, possèdent.

Ce mode d'investigation a néanmoins été mis en œuvre à l'occasion de divers chantiers de recherche qu'ils tiennent à des questions portant sur les finances locales (Navarre, 2009, 2014) ou qu'ils relèvent d'autres problématiques (Driant et *al.*, 2015 ; Cordier et *al.*, 2010 ; Talandier et *al.*, 2019). Les expériences collectives ont favorisé la mutualisation des apprentissages quant aux techniques d'enquête sans que l'on puisse toutefois revendiquer une réelle spécialisation en la matière.

Ces approches apparaissent néanmoins en cohérence avec la posture précédemment avancée. Les acceptions des territoires auxquelles nous nous sommes référée, l'importance accordée aux logiques politiques et à la conduite de l'action publique locale, la mise en relief des interactions stratégiques entre collectivités... révèlent combien les positionnements des acteurs, des décideurs locaux comme de ceux qui sont impliqués dans la gouvernance locale, sont fondamentaux. Ce que d'évidence, des traitements quantitatifs ne peuvent faire apparaître. La contradiction serait flagrante si le parti pris en faveur d'une approche territorialisée faisait abstraction de la substance même de ce qui fait territoire (cf. *supra*) !

Les dire de ces acteurs, et leur recueil, sont alors indispensables. Ils sont porteurs d'éclairages, lorsqu'ils sont mis en perspective avec des résultats de traitements statistiques avec lesquels ils sont soit en cohérence, soit en décalage. Ils sont encore essentiels lorsqu'ils laissent transparaître les représentations que les « gouvernants » entretiennent à propos des « gouvernés », au sujet de leur circonscription ou des localités voisines (Navarre, 2009). Ils sont également indispensables pour relativiser l'importance des questions financières dans la conduite de l'action publique locale (Cordier et *al.*, 2010).

Tout en n'étant pas aussi intense qu'il pourrait l'être, le mode d'investigation en question fait partie intégrante d'un ancrage dans les réalités territoriales, avec toute la distanciation qu'il permet, en tant que protocole scientifique, d'opérer.

Éléments de conclusion

Les finances publiques locales sont fréquemment référées aux finances de l'ensemble des puissances publiques, dans leurs volumes comme dans les analyses auxquelles elles donnent lieu. Le flou et les ambiguïtés sont entretenus par des similitudes dans les fins et les moyens revenant aux différents segments constitutifs des puissances publiques, par une constante dépendance des collectivités à l'égard de leur gouvernement central. Ils tiennent encore à l'existence de conventions communes présidant aux usages des fonds dont chacun est attributaire. Cependant, tout en n'étant pas le seul moteur, le processus – complexe et multidimensionnel – de décentralisation contribue à conforter une autonomisation des finances locales en tant que telles, à leur différenciation au regard du tout auquel elles appartiennent ; il suscite et entérine une diversification en leur sein. Autant de justifications (voire de rationalisations) conduisant à poser les finances des collectivités comme un domaine ou un objet, se prêtant à des conceptualisations et à des investigations en propre.

Poursuivant, les finances publiques locales, telles qu'on les a définies, ne sauraient être examinées sans référence aux finalités d'action dévolues aux collectivités, au positionnement des acteurs chargés de gérer les fonds dédiés, à l'intérieur de périmètres administrativement circonscrits. Compte tenu de la souveraineté dont sont détentrices les entités décentralisées et leurs gouvernements, au regard des garanties – relatives – qui leur sont accordées en termes d'autonomie et de moyens, nous avons proposé d'introduire la notion de politique financière locale. Celle-ci fait partie intégrante de l'action publique conduite localement, tout en s'en distinguant. Cette notion nous permet en particulier de disposer d'un vecteur pour des analyses locales, en la référant à un cadre interprétatif d'ensemble tout en étant propice à la révélation de ses spécificités. La notion de politique est encore utile pour procéder à une lecture horizontale des finances de chaque collectivité, en les situant dans les interdépendances qui lient cette dernière à ses pairs, ainsi qu'à une lecture verticale, en les positionnant dans les rapports de pouvoir qui séparent et unissent les différents niveaux de gouvernement. L'on pourrait même mentionner que cette clé d'entrée est favorable à une représentation augmentée⁸⁵ des territoires et des politiques qui y sont développées, par l'adjonction d'une dimension fiscale ou financière, que nous nous proposons de spécifier quand elle ne l'est pas toujours.

Les développements que nous proposons ne sont pas inédits. Le corpus de l'économie publique locale contient des références majeures et des travaux fondateurs. Les nombreuses publications scientifiques d'A. Guengant et de G. Gilbert, depuis les années 80, comportent de précieux éclairages concernant les finances publiques et proposent un ensemble d'enrichissements conceptuels, incontournables pour qui s'intéresse au domaine. Nous nous proposons de prendre appui sur ces apports, tout en adoptant un positionnement spécifique.

Celui-ci repose sur une vision élargie et contextualisée des finances locales. Celle-ci sous-entend un mode d'analyse qui laisse toute place aux réalités territoriales, à leurs modes de transformation, aux interdépendances qui se nouent entre ces différentes dimensions.

Ce positionnement trouve pour partie son origine dans des observations et des constats formulés à l'occasion de diverses expériences d'études ou de recherches. D'un point de vue pragmatique, la participation à des travaux sur l'aménagement, sur les politiques locales de l'habitat, sur les modalités de développement de sites exceptionnels... ont été ou sont encore autant d'occasions de mettre en perspective les questions relatives aux ressources et aux dépenses locales (sont-elles finalement si déterminantes ?), de les inscrire

⁸⁵ Le terme est employé par analogie à ses usages en termes de réalité augmentée. Cette dernière « ne fait qu'augmenter notre propre perception de la réalité » (Simon, 2013). Nous retiendrons qu'elle se situe entre réel et virtuel.

dans une vision d'ensemble des réalités (dans quel jeu institutionnel sont-elles insérées, au point qu'elles apparaissent mineures ou bien encore qu'elles constituent un réel point d'achoppement ?). De chacune de ces situations et des interrogations auxquelles elle confronte, l'approche des dimensions fiscales et financières ressort elle aussi augmentée. Sans renoncer à ses propres registres interprétatifs, leur analyse compréhensive requiert d'indispensables compléments.

D'un point de vue conceptuel, l'approche que nous proposons trouve à s'étayer en prenant appui sur les notions de système (territorial, fiscal ou financier), de territorialisation et de contexte territorial. Ce qui oriente vers une vision systémique, permettant d'intégrer à la fois les spécificités de chaque lieu, sa dynamique de développement et ses interdépendances à son environnement. Les politiques financières locales, en tant que vecteurs de transformations des moyens et de leurs utilisations, participent de ce système et de ces modifications. Ces différents processus, les modes d'action qui engagent vers des changements incluent la notion de temporalité, indissociable de celle de territoire, de système (Lugan, 2009).

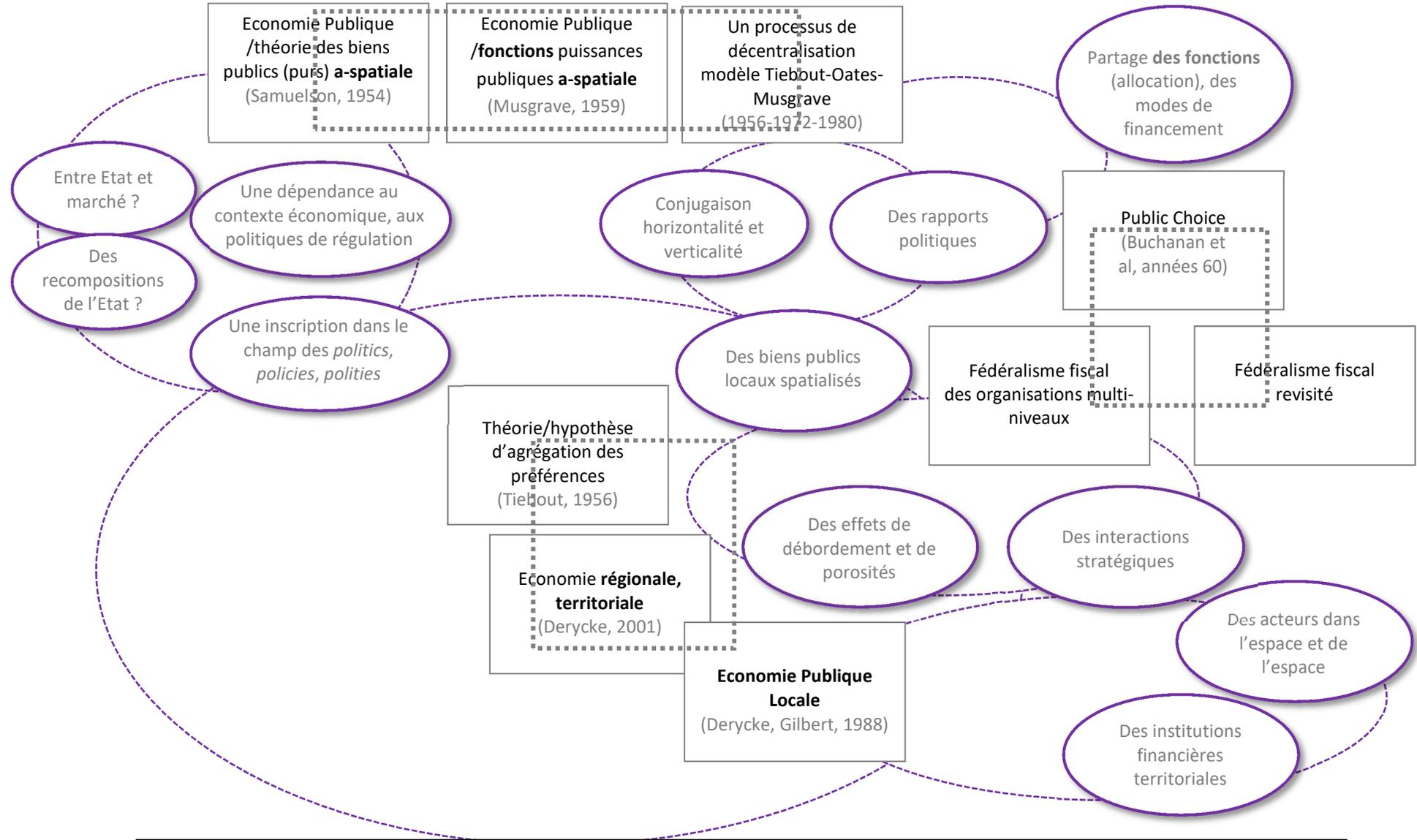
Ainsi s'ouvre et se justifie le projet d'analyses des finances locales qui soient à la fois systémiques, territorialisées et diachroniques. Celui-ci engage vers une diversité de regards, empruntant certes à l'économie (sans toujours se départir de sa grammaire normative teintée d'efficacité et d'équité) mais également à l'analyse des politiques publiques (locales), du développement territorial, ainsi qu'à l'urbanisme en tant que corpus réflexif traitant des modalités de transformation des territoires (Vilmin, 1999). Cette perspective permet encore de rassembler, en un tout cohérent et unifié, ce que des visions segmentées (lorsqu'elles se font uniquement fiscales ou financières, ou centrées sur les ajustements ou bien encore principalement institutionnelles ou politiques) contribuent à éclairer tout en laissant persister des zones d'ombre.

Les contributions apportées ou à apporter à des analyses systémiques, territorialisées et diachroniques des finances des collectivités locales françaises sont alors présentées selon quatre perspectives complémentaires.

Rompant dans un premier temps avec la dimension territorialisée que nous préconisons, nous dressons un portrait de l'ensemble du système financier local, de sa trajectoire au cours des 3 à 4 dernières décennies (Chapitre 1). Nous (re)mettons ainsi à jour les interdépendances majeures structurant ce système ; cette étape est essentielle puisque finalement, au-delà de la variété locale, ces dimensions sont bien celles qui, peu ou prou, contribuent à donner forme à chacun des sous-systèmes voire à chacune des entités qui le composent et même, à orienter sa trajectoire. Les présentations qui suivent sont principalement thématiques, les nécessités de l'analyse et de la restitution contraignant à de légers écarts au regard d'un parti pris purement systémique. La fiscalité locale étant une ressource majeure au sein des budgets des collectivités ainsi qu'une recette dont les décideurs locaux peuvent moduler le taux, nous dédions un temps particulier à son examen. Nous accordons notamment une attention aux interrelations à l'œuvre entre contextes territoriaux et capacités d'accès des collectivités aux ressources issues de la taxation (Chapitre 2). En particulier, leurs représentants sont-ils également dotés de ces capacités et du pouvoir d'imposer, ainsi que le laisserait entendre une lecture – rapide – des principes à la base d'une organisation décentralisée. Partant, ces décideurs font-ils également usage des potentialités dont ils sont détenteurs ? Aux côtés des recettes fiscales, le recours à des crédits est reconnu comme faisant l'objet d'un usage stratégique de la part des collectivités, en vue de financer leurs dépenses d'équipement. Aussi, l'observation de pratiques locales en matière d'emprunts conduit-elle à considérer des facettes singulières des politiques budgétaires conduites au sein des collectivités (Chapitre 3). Il s'avère que la diversité est bien de mise en matière de situations d'endettement, en lien avec les particularités tout autant des configurations budgétaires locales que des contextes territoriaux. Enfin, la mobilisation de ressources ne prend tout son

sens qu'au regard de dépenses à effectuer, et réciproquement. Aussi dédions-nous un temps spécifique à ces dépenses, effectués dans divers domaines de politiques locales. Nous optons là pour une entrée particulière, en considérant des arrangements adoptés en la matière par les communes et par leurs intercommunalités. Ces conditions de partages ou de mises en commun nous engagent vers quelques éléments de réflexion quant aux conditions territorialisées de la conduite même de l'action publique locale (Chapitre 4). Après avoir dressé une synthèse transversale des éléments d'observation progressivement mis en avant, nous esquissons enfin diverses pistes de recherche, potentiellement de nature à consolider les constructions que nous avons effectuées jusque-là.

Figure 1 – Un itinéraire, quelques références et concepts



Les finances publiques locales, au prisme de multiples interdépendances théoriques fondatrices

Légende

Des fondements et références théoriques

De potentielles superpositions et complémentarités

Des concepts ou conclusions-clés

De potentielles interdépendances

Chapitre 1 - Le système financier local et son édification complexe

« Aucune organisation politique ne peut s'abstraire des conditions de son époque. Rétrospectivement les grandes lois d'organisation locales apparaissent comme autant de conquêtes répondant à un certain état de la société. Elles ont constaté et initié des changements considérables. Il n'en va pas différemment des lois de 1982 et de 1983 »

(Mauroy, 2000, p. 14)

« Les effets induits peuvent-ils l'emporter sur la grande horlogerie de la décentralisation ? La question mérite d'être posée dès aujourd'hui. Libre à chacun, le moment venu, de 'récupérer' à son avantage la réalité de ce qui se passe sur le terrain, qui pour expliquer que la redéfinition des rapports entre l'Etat et les collectivités locales est un leurre autogestionnaire, qui pour constater qu'en matière de gestion territoriale plus cela change, plus c'est sensiblement la même chose, qui encore pour démontrer que pour serrer les boulons face à la crise, rien ne vaut décidément une décentralisation symbolique et une rigueur gouvernée depuis le centre par décrets. En attendant, la recherche scientifique, si elle souhaite avoir sa place dans le débat, a tout intérêt à appliquer aux phénomènes de décentralisation les outils analytiques les plus fructueux dont elle dispose, et à ne pas se précipiter sur le marché des discours idéologiques et des rhétoriques des acteurs publics, marché fort encombré et où elle n'a rien à prouver. »

(Thoenig, 1985, p. 155)

« Décentraliser, c'est introduire une dimension territoriale dans les politiques de l'Etat. Allant plus loin, c'est même, comme on vient de le noter, confier des pouvoirs centraux aux collectivités territoriales et rechercher la 'souveraineté partagée' entre l'Etat et les collectivités territoriales. »

(Davezies, Morvan, 2016, p. 14)

« En outre si la décentralisation est devenue un processus plus politique, elle n'a pas perdu sa justification en termes d'amélioration de la gestion publique. La difficulté de l'Etat à se réformer durant cette période a même renforcé cet argument. Elle est donc censée être promesse d'une gestion collective non seulement plus proche et plus adaptée, mais également moins coûteuse et mieux maîtrisée par des autorités responsabilisées par la prise en compte directe de l'intérêt public local. Elle a pour défi à la fois d'alléger l'appareil d'Etat lourd et centralisé et de rationaliser la gestion locale. *In fine* la charge publique, à périmètre constant, devrait ainsi être contenue. »

(Cour des Comptes, 2009a, p. 2)

Introduction

Nous avons mentionné quels sont les arguments, conceptuels ou théoriques, nous engageant à opter pour une vision systémique, territorialisée et diachronique des finances publiques locales. Nos travaux ont principalement consisté en approches territorialisées ; leur restitution, telle qu'effectuée dans les Chapitres suivants, a pour objet d'en montrer l'intérêt, de mettre en perspective les résultats qui en sont issus, en les positionnant dans une trajectoire scientifique. Nous différons cette présentation et mettons en premier lieu l'accent sur une lecture systémique et diachronique des finances des collectivités.

En préalable à toute approche détaillée, il nous semble en effet indispensable de situer comment l'ensemble, ou l'objet, que forment les finances publiques locales s'est progressivement structuré au point de constituer un système en tant que tel. Chacune des collectivités contribue, comme toutes les autres, à dessiner les caractéristiques de l'ensemble budgétaire, fiscal... qu'elles composent, lorsqu'elles sont considérées simultanément ; de même, elle concourt à déterminer la trajectoire de cet ensemble. Les évolutions macro-économiques, les politiques budgétaires décidées au niveau national, les transformations légales ou institutionnelles... affectent chaque entité autant que leur tout. Du fait de ces interdépendances entre situations individuelles et état d'ensemble, un examen de ce dernier apparaît justifié. Celui-ci mérite en outre d'être effectué de façon longitudinale, tant les transformations ont été intenses. Il révèle *in fine* que l'édification du système financier local a été lente et que ce dernier a progressivement gagné en complexité.

En tout état de cause, l'importance budgétaire des collectivités locales des années 50 n'est en rien comparable à celle qu'elles occupent aujourd'hui⁸⁶. « On parlait de loin, c'est-à-dire de presque rien », ou d'un tout autre modèle, pourrait-on suggérer, en paraphrasant Y. Colmou (2006, p. 27)⁸⁷. La période de « l'interventionnisme municipal » de l'entre deux guerres, marquée par d'intenses besoins de réparations et d'extension des infrastructures, tout en suscitant une forte progression des dépenses locales, n'avait pas substantiellement modifié la donne (André, Delorme, 1991). Fréquemment, les Lois dites Defferre⁸⁸, encore connues sous le nom d'Acte I ou de premier âge de la décentralisation, sont tenues comme ayant posé les fondements de l'organisation actuelle des collectivités, de leurs marges de manœuvre, de leurs ressorts financiers et finalement, de leur essor budgétaire. Les « libertés locales », une bonne part du mode de fonctionnement des territoires et des moyens requis pour l'action des collectivités trouvent cependant leurs origines bien en amont, et notamment dès la Révolution française (Faure, 1989 ; Bourjol, 1995 ; Frinault, 2012b). Il reste que, dans les années 1960 et 1970 des prémices d'une organisation décentralisée avaient déjà été posés (Le Cacheux, Tourjansky, 1992). Le matériau empirique manque pour explorer ces soubassements plus ou moins anciens et tout particulièrement, pour repérer quels ont été les tournants décisifs en termes de volumes des finances locales. Cet ancrage historique, voire cette dépendance, requiert néanmoins d'être souligné, ne serait-ce que pour relativiser l'ampleur des transformations dont les vagues successives de décentralisation seraient à elles seules porteuses.

Si ces vagues ne sont pas entièrement déterminantes de l'édification du système tel que nous le connaissons, elles sont pour autant sources d'adaptations marquantes de l'architecture territoriale ainsi que du partage

⁸⁶ En 1950, leurs dépenses, au sens de la Comptabilité nationale, atteignaient à peine 1 Md€ ; elles dépassent 255 Md€ en 2017 (source : Insee, 2019).

⁸⁷ Qui traite de l'émergence de la fonction publique territoriale.

⁸⁸ Soit, pour l'essentiel : la Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, la Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Ces textes ont été suivis par une quarantaine de lois et près de 300 décrets adoptés de 1981 à 1986, concourant à des objectifs décentralisateurs.

associé des tâches et des ressources entre niveaux de gouvernement. Elles font écho à des visions modernisatrices du fonctionnement sociétal, tout en répondant à des objectifs affichés de rationalisation de la sphère publique. En tant que telles, ce ne sont que des actes particuliers d'un processus de transformation qui se manifeste de façon récurrente, voire incessante (Béhar et *al.*, 2009). Celui-ci se poursuit et, ne serait-ce qu'au cours des 30 ou 40 dernières années, l'organisation institutionnelle et financière des collectivités, les rôles de ces dernières ainsi que leur périmètre d'exercice ont suscité une abondante production de modifications juridiques, réglementaires... Les rapports parlementaires et institutionnels sur le sujet abondent⁸⁹ ; les propositions de réformes additionnelles ne manquent pas moins. Il convient de reconnaître que les processus réformateurs ayant abouti n'ont pas tous été également sources de transformations majeures du système d'administration territoriale (Marcou, 2012 ; Abadie et *al.*, 2017). Y compris sur le plan fiscal et financier, ils ont laissé perdurer des héritages des états antérieurs, coexistant avec des changements incrémentaux et graduels (Allé, 2017). Les institutions financières locales (*cf. supra*) sont simultanément traversées par des changements et frappées d'inertie. Ces rémanences comme ces évolutions affectent les modes de dépenser des entités décentralisées, et aussi les moyens qu'elles sont en mesure de mobiliser pour ce faire, au sein de l'organisation territoriale actuelle : la mise en évidence de ces (in)dépendances est une des clés essentielles de compréhension des situations budgétaires locales du moment.

Une lecture financière au long cours vient de la sorte en complément des analyses institutionnelles, juridiques ou politiques portant sur le système territorial existant et sur les mutations dont il a été l'objet. Elle prend appui sur les apports des analyses en question et fait simultanément montre d'une certaine autonomie.

D'un point de vue organisationnel, les réformes successives ont conduit à un résultat spécifique, inédit, qui peut être qualifié de véritable « décentralisation à la française » (Hastings-Marchadier, Faure, 2015). Il en résulte un dispositif territorial et institutionnel qui est doté d'un fort degré de complexité. Les auteurs soulignent de surcroît que les vagues successives de transformations aboutissent à un agencement du local en rupture avec l'image d'une organisation uniforme qui prévaudrait sur l'ensemble du territoire national. L'analyse en est rendue d'autant plus ardue. En matière de partage des ressources entre niveaux de gouvernement et de fonctionnement financier de chacun d'eux, l'imbroglio est encore plus accusé. Le domaine fiscal et budgétaire donne en effet lieu à la production de dispositions propres, venant s'ajouter aux textes de lois, aux dispositifs réglementaires... fixant les régimes institutionnels et le mode de fonctionnement des collectivités⁹⁰. Au risque d'ailleurs d'incohérences et de dysfonctionnements puisque bien souvent, la pratique française sépare réformes organisationnelles et réformes financières (Hertzog, 2012a). Au risque encore de revirements puisque la complexité du système territorial est tenue comme source de coûts et de manque d'efficacité. Plus d'un observateur souligne, comme le fait P. Richard (2006, p. 2), que « le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser. ». La rationalisation et la simplification de ce *design*⁹¹ contribueraient à un fonctionnement plus économe (Balladur, 2009). L'argument économique ou financier suscite en retour de nouvelles propositions de réformes⁹². La récente réduction⁹² du nombre de régions, la reconfiguration des périmètres intercommunaux ont ainsi récemment trouvé une part de leurs justifications (*cf.* Chapitre 4). L'organisation institutionnelle des collectivités décentralisées et leur régime financier ainsi que leurs transformations respectives sont à la fois indépendants et fortement intriqués.

⁸⁹ On n'en dénombre pas moins d'une trentaine, pour la période allant de 2000 à 2018 (*cf.* bibliographie). Ils ont été recensés dans le cadre du projet InveST.

⁹⁰ Ne serait-ce que pour exemple, le Projet de Loi de Finances annuel contient généralement une multitude de dispositions affectant les budgets et finances des collectivités.

⁹¹ Nous empruntons le terme à J.-M. Offner (2006).

⁹² Qui n'aboutissent pas toutes nécessairement, en raison des coûts politiques qui leur sont attachés. Ainsi subsiste-t-il des écarts entre objectifs de modernisation ou de rationalisation et changements effectifs (Le Lidec, 2005).

De ce fait, l'analyse des finances des collectivités, tout en cultivant une forme d'indépendance, ne peut être menée sans intégrer, au moins succinctement, les règles qui fixent les périmètres d'exercice de ces entités, l'étendue de leurs missions, les évolutions de ces dernières. Ce qui amène à considérer simultanément les différents registres, complémentaires, de la décentralisation (fonctionnelle, territoriale, budgétaire).

Une relative autonomisation au regard de l'intégration des dimensions institutionnelles du fonctionnement local trouve encore ses origines dans l'ancrage –disciplinaire ?- dont nous avons fait état (cf. Chapitre introductif) et qui occasionne de nombreux emprunts à l'économie publique en général, à l'économie publique locale en particulier. Certes, l'analyse ne peut ignorer les règles et conventions, évolutives, de partage des ressources, séparant et unissant les entités décentralisées à leur gouvernement central, lui-même impliqué dans les missions de régulation qui lui reviennent. Tout comme, en lien avec l'ancrage adopté, l'observation de l'édification progressive du système financier local ne saurait faire abstraction des dynamiques structurelles comme des faits conjoncturels affectant la sphère économique ainsi que ses composantes publiques. Observés du point de vue des collectivités, ces faits et dynamiques peuvent d'ailleurs apparaître comme des aléas, qui les percutent, et sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

En lien, conjuguant les ressorts disciplinaires et la perspective diachronique évoqués, nous adhérons à la proposition de A. Guengant et J.-M. Uhaldeborde (1998, p. 11), selon laquelle « Dans ces conditions, une conception intégrée de la gestion territoriale, sous la forme d'un système complet en mouvement, permet seule d'appréhender les interactions multiples entre changements économiques, réformes et choix budgétaires locaux ». Les constats des auteurs à propos de la gestion territoriale et des choix locaux sont sans conteste transposables à ce que nous désignons comme politiques financières locales, à l'ensemble au sein duquel elles se déploient.

Une fois rappelés ces points d'entrée, une ambiguïté reste à lever : l'insistance que nous plaçons à l'endroit d'une vision territorialisée peut-elle s'accommoder d'un regard d'ensemble, niant par là même les particularités des finances de chacune des collectivités, les interrelations entre les situations budgétaires locales et les configurations territoriales ?

Dans les faits, le paradoxe nous semble plus apparent que réel. Le trait d'union entre lecture globale et analyses plus spécifiquement localisées provient de la notion même de système telle que nous l'avons esquissée (cf. Chapitre introductif), voire de celle de dialectique. Nous l'avons mentionné, tout système (ou sous-système) est ouvert à son environnement, ou même se situe dans un faisceau d'interactions à son égard. Tel est bien le cas des finances des collectivités, immergées dans un contexte économique local et global et surtout, placées dans des relations d'interdépendance à l'endroit de l'Etat ainsi qu'avec les autres niveaux de gouvernement.

La « décentralisation à la française », telle qu'évoquée, aboutit indéniablement à un manque d'uniformité des collectivités, un socle commun pesant sur les latitudes dont elles disposent, sur les ressources dont elles sont dotées et sur leurs modes de dépenser. Toutefois, les dispositions nationales incluent elles-mêmes de façon explicite ou implicite des différenciations territoriales. Ainsi en va-t-il par exemple de la redistribution financière opérée par l'Etat en direction des collectivités tenues comme les plus en difficultés, du point de vue de l'importance de leurs charges et de la modestie de leurs ressources (Bouvier, 2007). Plus généralement, quelle que soit leur finalité, les versements en provenance du budget national et bénéficiant aux entités décentralisées affectent l'ordre des disparités – budgétaires – locales (Cour des Comptes, 2016a). En outre, en lien plus ou moins étroit avec les actes de décentralisation, parfois au nom de dynamiques invisibles, les conditions d'exercice du pouvoir local ont été redistribuées, même si c'est de manière inégale. Ainsi, l'action publique territoriale n'est-elle plus déterminée, de façon unilatérale, par les directives étatiques. Ce qui suscite la prolifération d'une multitude de façons de faire, de percevoir et de dépenser, répondant à des initiatives localisées, visant soit les territoires dans leur ensemble, soit des secteurs d'action

particuliers. Des coopérations horizontales se sont instituées, à la manière de sous-systèmes territoriaux. Ont encore émergé, localement, de nouvelles façons de faire, tantôt marquées par des rationalités gestionnaires, tantôt guidées par une politisation des enjeux locaux. Quoi qu'il en soit, les conditions de l'action publique locale se sont redéployées. Il en résulte que « La décentralisation a élargi la latitude des autorités locales d'infléchir les politiques gouvernementales. » (Mabileau, 1997, p. 358). Les modes d'exercice verticaux du pouvoir et de partage des ressources contribuent aux conditions d'existence et d'autonomie des logiques horizontales ; ils sont en retour influencés par elles.

J.-C. Thoenig (1985, p. 143) mentionne de surcroît que « Dans l'espace, il n'y a pas, d'une part la scène nationale, d'autre part la scène territoriale : elles sont interpénétrées structurellement. »⁹³ Nous aurons l'occasion de mettre en évidence la présence de ces effets d'interdépendance en matière fiscale et financière. De telles manifestations sont au cœur de la notion même de système. Nous en retenons à ce stade que l'état de ce dernier résulte, à un instant donné, de la conjugaison de processus à vocation générale et à portée uniforme, de forces contraires tendant à l'autonomisation et à la différenciation, qu'ils émanent de variations territoriales de l'action publique nationale ou d'actions publiques elles-mêmes territorialisées. Un point de vue d'ensemble n'est ainsi pas antinomique d'un parti pris en faveur d'une vision territorialisée. Bien au contraire. Les politiques financières locales ne sauraient être décryptées sans une prise en compte du contexte d'ensemble dans lequel elles sont enserrées et qui contribue à les conditionner.

En cohérence, l'analyse est conduite de façon à situer les dynamiques d'ensemble, de plus ou moins long cours, dans leur contribution à l'édification et à la structuration du système financier local, voire encore dans leurs incidences sur sa pérennité. Dans un premier temps (1), l'examen factuel de la trajectoire des finances des collectivités nous amène à révéler les dynamiques en question, au moins les plus marquantes d'entre elles. L'expansion des volumes des budgets locaux relève d'une affirmation progressive du système local, dépendante des mécanismes institués avec la décentralisation et manifestant conjointement une certaine autonomie à l'égard de ce processus. Dans un second temps (2), nous observons l'intérieur même du système ainsi constitué. Nous constatons alors qu'il est parcouru par des mutations internes, tenant au rôle dévolu aux collectivités en matière de formation de capital public, à la manière dont les missions de production de services publics locaux sont exercées. Par ailleurs, le mode de fonctionnement du système en tant que tel a permis, jusque-là, aux entités locales de tenir les engagements qui leur sont impartis comme ceux que leurs représentants leur assignent. Aussi, nous proposons, dans un troisième temps (3), d'examiner ce qu'il en est de la soutenabilité⁹⁴ ce système financier local.

⁹³ Notamment par la capacité de certains acteurs d'agir sur les deux à la fois. Tout en prenant acte de l'importance des logiques d'acteurs et du fonctionnement des organisations, nous ne mettons cependant pas l'accent sur les aspects sociologiques afférents.

⁹⁴ En écho avec la thématique du colloque « Quelles finances locales pour demain ? », qui s'est tenu à Nantes le 28 septembre 2018, organisé par A. Hastings-Marchadier, H. Lemesle et F. Monti, et auquel nous avons participé.

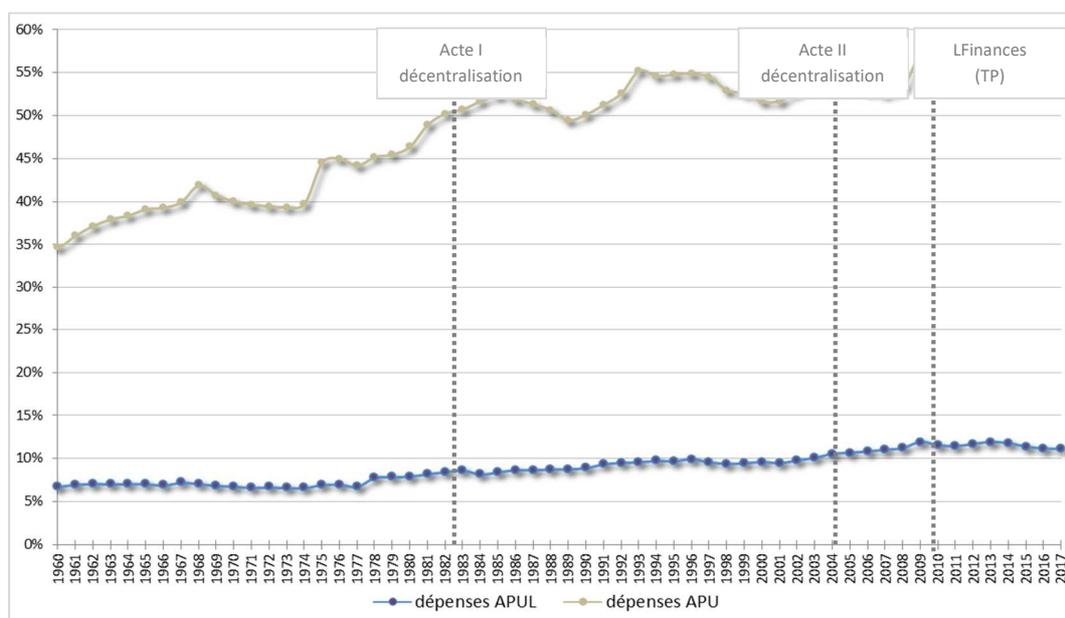
1-Une affirmation progressive du système financier local

En observant les volumes des dépenses locales, nous repérons quelles sont les tendances essentielles présidant à leur évolution ; elles sont analysées comme des mutations contribuant à donner forme, de façon graduelle, au système financier local, concourant encore à son affirmation sur le plan économique. En particulier, si tant est que la question vaille d'être posée, la décentralisation, en tant que facteur explicite de changement, suffit-elle à expliquer les dynamiques constatées ?

Une affirmation au sein de la sphère publique

Progressivement, nous l'avons évoqué, au cours des années passées, les collectivités locales se sont de plus en plus impliquées dans la fourniture de services publics locaux ; elles ont même déployé des actions en vue d'agir sur leur environnement, soit autant de politiques locales distinctes de simples déclinaisons des politiques étatiques (Labadie, 2007 ; Pontier, 2012)⁹⁵. Ces interventions croissantes sont allées de pair avec les évolutions du volume de leurs dépenses (Figure 2), contribuant à l'affirmation du système financier local au sein de l'ensemble des finances publiques.

Figure 2 – Dépenses des APUL et des APU, en % du PIB, 1960 à 2017



Notes : De façon à parvenir à des comptes consolidés selon les méthodes de la Comptabilité nationale, les Transferts courants entre administrations publiques et les Transferts en capital à payer des APUL ont fait l'objet d'une estimation pour la période 1950-1978 ; les repères temporels sont attachés à des années-clés quand les processus (et notamment l'Acte I de la décentralisation, contenant plusieurs textes de lois complémentaires) s'échelonnent sur plusieurs années
Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

« Disons le tout net : on ne connaît pas le montant des dépenses locales ! », affirme R. Hertzog (2011, p. 44). Moyennant les conventions en vigueur et leurs zones d'approximation, il est néanmoins envisageable d'estimer les charges locales comme leur évolution.

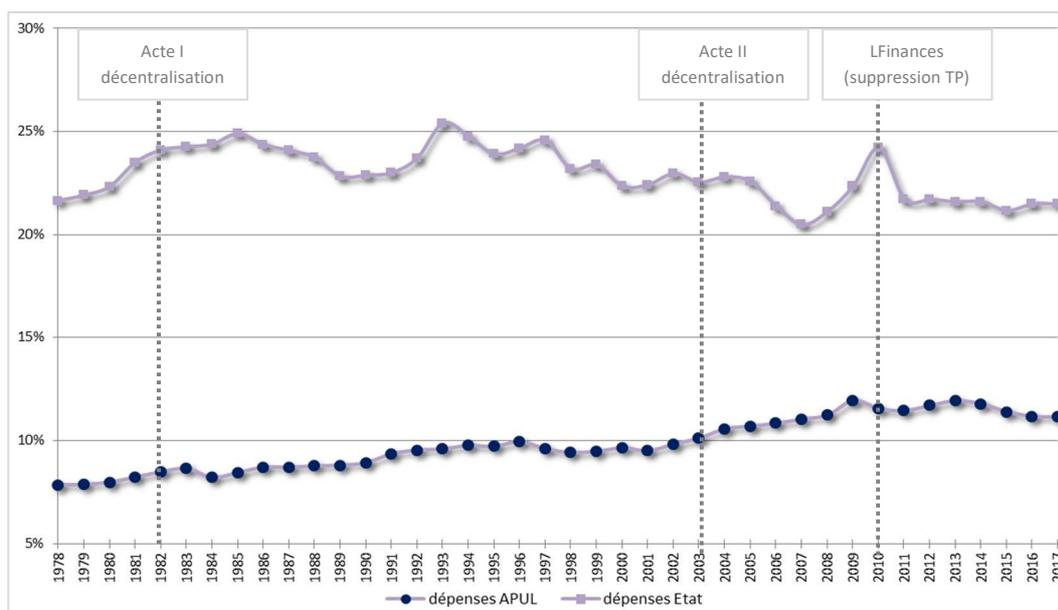
Selon les données issues de la Comptabilité nationale (cf. Chapitre introductif), les dépenses des Administrations Publiques Locales (APUL) s'élevaient à environ 5% du PIB en 1950, à 6,8% en 1960. Ce

⁹⁵ Et ce, sans omettre les débats auxquels conduit l'usage même du terme de politique lorsqu'il est décliné aux interventions des gouvernements subnationaux.

mouvement, voire ce miracle (Guengant, Uhaldeborde, 1989), s'est poursuivi puisqu'elles en représentent désormais un peu plus de 11%. Les dépenses locales ont augmenté plus rapidement que la richesse produite au sein du territoire national. Elles ont même crû de façon plus intense que l'ensemble des dépenses de la sphère publique⁹⁶, dont elles constituent une fraction non négligeable : elles comptent actuellement pour pratiquement 20% des dépenses des administrations publiques. Ces traits, rapidement brossés, révèlent une des singularités du secteur public local : il se situe dans une forme d'autonomisation comparativement à l'évolution du secteur public dans son ensemble, ou bien encore dans un mouvement de différenciation au sein des dynamiques qui affectent ce dernier.

Cette affirmation dynamique apparait encore, de façon accusée, lorsque les dépenses locales et leur trajectoire sont mises en perspective avec celles de l'Etat, les unes comme les autres étant rapportées à la production nationale de richesse (Figure 3).

Figure 3 – Dépenses des APUL et de l'Etat, en % du PIB, 1978 à 2017



Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Tout en ayant nettement augmenté depuis les années 80, les dépenses du secteur public local (proches de 255 Md€ en 2017) sont assurément moindres que celles assumées par l'Etat (voisines de 493 Md€, soit 21,5% du PIB en 2017). En conséquence, comparés au PIB, leurs poids relatifs diffèrent sensiblement. La nature et le volume des fonctions régaliennes, l'ampleur des missions de redistribution imparties à l'échelon national⁹⁷ suffiraient à justifier cet écart.

Au-delà de ce fait d'importance, le contraste entre les évolutions (relativement à la croissance économique) respectives des dépenses étatiques et des dépenses locales contribue à alimenter les critiques adressées aux collectivités : non seulement elles seraient de plus en plus dépendantes mais encore, elles se montreraient trop dépendantes, en ne sachant pas se ranger aux impératifs de modération dont ferait part leur gouvernement central. Depuis le milieu des années 90⁹⁸, on observe en effet que les dépenses de l'Etat tendent à évoluer moins fortement que la croissance.

⁹⁶ Ces dernières absorbaient 34,7% du PIB en 1960, et à peu près 56,5% du PIB en 2017.

⁹⁷ Hors même celles qui sont assumées par les Administrations de Sécurité Sociale qui, en raison de leurs spécificités, ne sont pas intégrées aux observations et qui relèveraient de ce fait d'une analyse dédiée.

⁹⁸ Le pic atteint en 2010 est principalement lié à la réforme de la fiscalité locale : à titre transitoire, les entreprises redevables des nouvelles taxes locales (cf. Chapitre 2) ont acquitté leurs contributions auprès de l'Etat, ce dernier servant de chambre de compensation et reversant ensuite aux collectivités les sommes qui leur revenaient.

Les comportements dépensiers locaux iraient de surcroît à l'encontre des objectifs de la décentralisation dont sont attendues une meilleure maîtrise des dépenses publiques, et une gestion plus économe du secteur (Cour des Comptes, 2009a).

Les tendances contraires constatées pour les dépenses étatiques et pour les dépenses locales sont fréquemment mises au compte d'un effet de vases communicants : le transfert de compétences opéré lors des temps successifs de décentralisation aurait alourdi les charges supportées par les budgets locaux et parallèlement, amoindri celles revenant à l'Etat. Comment cet effet s'est-il concrétisé et comment affecte-t-il la progression constatée des budgets locaux ?

Des facteurs de progression difficiles à démêler

Dans les faits, la dévolution au local de compétences antérieurement assumées par l'Etat accroît incontestablement les dépenses des entités décentralisées, auxquelles reviennent désormais les missions en question. Il est d'ailleurs parfois considéré que « le choix de confier l'exercice de certaines compétences à des échelons décentralisés est *a priori* neutre pour l'ensemble des dépenses publiques. » (Carrez, Thénault, 2010, p. 2). En théorie, la décentralisation s'accompagnerait d'un coût dû à la perte de mutualisation qui s'opérerait lorsque les actions étaient centralisées ; celui-ci serait compensé par des bénéfices, apparaissant avec la décentralisation, du fait d'une adaptation aux réalités des actions exercées dans la proximité. Le jeu serait donc à somme nulle.

En réalité, rien n'indique qu'il en va effectivement ainsi. L'inertie, les choix politiques... influent non seulement sur le cours des processus de dévolution mais également sur leurs modalités de mise en œuvre. Tous les acteurs, et notamment les représentants de l'Etat, ne jouent pas également le jeu décentralisateur (Cour des Comptes, 2009a). Les décideurs locaux se saisissent différemment des charges et des compétences qui leur incombent, comparativement à ce qui advenait lors de leur gestion centralisée. De réels bilans des issues des mouvements de décentralisation intervenus au cours de la période passée et de leurs incidences budgétaires font défaut. Les volumes financiers associés aux transferts de compétences sont à la fois mal connus et difficiles à évaluer (cf. Encadré 2). L'importance de l'effet de translation, celle de la progression des charges transférées donnent tout au plus lieu à des estimations, en se plaçant du côté des budgets locaux⁹⁹. Ces approximations sont utilisées pour apprécier quel est, dans l'évolution réelle des charges locales, ce qui relève des compétences transférées aux collectivités par l'Etat, ce qui ressort d'autres facteurs.

La première tentative (publique)¹⁰⁰ effectuée en vue d'apprécier ces diverses composantes des charges locales et de leur progression émane, en 2006, de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique (DGTPÉ). Les dépenses effectuées par les collectivités locales (dites 'à champ courant de compétences') sont connues à partir de la Comptabilité nationale. En s'appuyant sur les comptes des collectivités, il est ensuite procédé à une estimation des dépenses que ces dernières réalisent pour l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées¹⁰¹. Par différence entre les volumes des deux types de dépenses, on obtient le montant que les collectivités auraient dépensé, hors transferts de compétences (alors dit dépenses 'à champ constant de compétences'). Les évaluations sont faites annuellement. Considérées pour une période donnée, elles permettent d'apprécier, dans l'évolution des dépenses locales, quel est le poids relatif du facteur « transfert de compétences », quel est celui de facteurs rendant compte d'une progression « toutes choses égales par ailleurs ».

⁹⁹ Il n'existe pas, à notre connaissance, d'évaluation réelle des impacts budgétaires pour l'Etat des processus de décentralisation.

¹⁰⁰ Que nous avons pu recenser.

¹⁰¹ Sont prises en compte les dépenses des collèges et lycées, celles résultant de la régionalisation des transports ferroviaires, de la création de l'APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie) et du RMI (Revenu Minimum d'Insertion).

La démarche ainsi initiée est répliquée (et explicitée) dans le rapport établi par P. Richard¹⁰² en 2006. Face à une situation d'ensemble des finances publiques tenue comme de plus en plus préoccupante, la maîtrise des dépenses locales est porteuse d'enjeux, voire constitue un objectif gouvernemental (cf. Encadré 3). L'analyse du dynamisme de ces dépenses est, pour le rapporteur, un préalable à la formulation de propositions d'association des collectivités au redressement des comptes publics. Toujours dans un objectif de modération des charges locales, de nouvelles estimations sont produites ultérieurement, sur la base de données actualisées (Carrez, Thénault, 2010)¹⁰³. La démarche d'objectivation est principalement conçue au nom d'une vision instrumentale, voire selon une perspective normative.

Les estimations continuent à être produites annuellement, selon la même méthode. Elles figurent dans les documents accompagnant la préparation du budget de l'Etat¹⁰⁴ ; elles constituent dans ce cadre un des arguments gouvernementaux étayant les dispositions instituées à l'égard des collectivités.

Selon ces estimations, entre 1983 et 2017, la hausse de la dépense locale est tenue égale à 2,69 pts de PIB (Jaune budgétaire, 2019). Sur la base de la démarche mentionnée, il est estimé que la décentralisation, ou encore les charges ou compétences transférées telles qu'elles sont formalisées, sont à l'origine de cette croissance, à hauteur de 1,69 pt de PIB¹⁰⁵. Il en ressort que si la décentralisation n'explique pas tout, elle est cause d'une part majeure de l'évolution observée pour les dépenses locales. Les proportions constatées en 2017 diffèrent peu de celles établies antérieurement : les transferts de missions en provenance de l'Etat pèsent pour 60% dans la hausse des dépenses locales intervenue entre 1983 et 2008 (Carrez, Thénault, 2010).

Par différence ou façon résiduelle, et toujours entre 1983 et 2017, 'à champ constant de compétences', les charges locales auraient progressé de 0,9 pt de PIB. Soit encore un montant somme toute modeste (21 Md€), notamment au regard de la longueur de la période considérée.

Il est souligné que cette progression est imputable aux choix de gestion locaux (Jaune budgétaire, 2018, 2019). La vision duale utilisée dans les évaluations, fondée sur une répartition 'avec décentralisation' vs 'sans décentralisation', tend à se transmuter en une autre ligne de partage. Elle oriente vers une forme de répartition des responsabilités, en imputant aux acteurs locaux, via leurs choix, une part de la hausse des dépenses des collectivités, une fois neutralisés les effets des transformations budgétaires formellement associés à la décentralisation. Le résidu devient essentiel, dans l'argumentaire officiel...

Les éléments d'analyse, les bilans existants... indiquent que les réalités sont plus complexes qu'il paraît à première vue. Un lien causal univoque peut difficilement être tracé entre des observations (telles les variations des budgets locaux) et des facteurs considérablement réduits ou simplifiés (telles des modifications dans les périmètres d'action ou des décisions émanant des échelons locaux). Des doutes peuvent être émis à propos des équivalences budgétaires, telles qu'elles sont estimées ou mobilisées, au sujet encore des modes même d'évaluation des montants en jeu. Il serait utile de démêler ce qui est exogène, s'imposant alors aux décisions locales, et *a contrario*, ce qui est endogène, et relevant des politiques locales *stricto sensu*, les deux dynamiques étant bien souvent intriquées. Mis à part s'ils étaient confirmés à l'issue d'investigations reposant sur des protocoles pertinents et robustes, les résultats actuellement disponibles ne sauraient en tout état de cause servir à intenter un procès à charge des collectivités locales et de leurs représentants, supposés être des acteurs majeurs de l'évolution de la dépense locale.

¹⁰² Alors Président du Conseil d'Administration de Dexia (premier organisme prêteur aux collectivités locales).

¹⁰³ G. Carrez (alors Rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale) et M. Thénault (alors Conseiller d'État) ont en 2010 reçu mission du Premier Ministre afin d'examiner comment les collectivités pouvaient participer au retour à l'équilibre des finances publiques.

¹⁰⁴ Cf. Jaune budgétaire, Annexe au Projet de Loi de Finances (diverses années), Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

¹⁰⁵ 1,66 pt de PIB entre 1984 et 2017 (cf. Encadré 2).

Pas davantage qu'ils ne contribuent à les en dédouaner ou à les en exonérer totalement. En l'absence, les incertitudes demeurent. A supposer qu'elle soit constatée, une stabilité des dépenses locales serait-elle toutefois cohérente avec l'esprit même de la décentralisation ? Cette dernière suppose en effet une intensification et une diversification des missions exercées localement. Ne sous-entend-elle pas une expansion des volumes budgétaires dédiés, à champ constant ou courant lorsqu'elle postule d'une autonomie politique locale de percevoir et de dépenser ? L'enjeu pour le chercheur n'est pas d'adopter un point de vue normatif en la matière. Il réside plutôt dans la production de connaissances qui pourrait éclairer le débat. La complexité de la matière est toutefois peu propice !

Encadré 2 – La décentralisation entendue en termes de dépenses

Des objectifs et une méthode

Le constat d'une progression des dépenses locales, plus marquée que celle des dépenses étatiques, que celle encore du PIB au cours de la période 1980-2005, dans un contexte de volonté politique de maîtrise des dépenses publiques, amène le gouvernement, mais aussi les représentants des collectivités, à s'interroger sur les facteurs à l'origine de cette croissance.

Les transferts de compétences et de charges opérés à l'occasion de la décentralisation jouent-ils un rôle majeur dans cette évolution ? Ou bien est-elle imputable aux choix des décideurs locaux et dans ce cas, pour quelle part ? Selon les réponses, les leviers mobilisables pour atteindre les objectifs gouvernementaux de maîtrise des dépenses publiques et d'association des collectivités à cette dynamique différeront. La production officielle et/ou institutionnelle de connaissances en la matière poursuit de la sorte, dès ses origines, des objectifs instrumentaux et s'inscrit dans une vision normative.

Après une première tentative en 2006, émanant de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique (DGTE), un rapport est établi par P. Richard, à la demande des Ministres (délégué au budget et à la réforme de l'Etat et délégué aux collectivités territoriales) en vue notamment d'évaluer le poids des mécanismes à l'origine de la progression des dépenses locales et « de mesurer la capacité des élus à peser » sur l'évolution constatée. La démarche est répliquée par la suite (Carrez, Thénault, 2010), lorsqu'il est envisagé de « resserrer les contraintes financières » pesant sur les collectivités locales.

Répliquant la méthode initiée par la DGTE, le rapport Richard livre une objectivation de l'évolution des dépenses publiques locales. La démarche consiste à estimer le volume annuel des charges locales, leur progression, alors dite évolution 'à champ courant de compétences'. Sont ensuite évalués le volume annuel ainsi que la progression des charges transférées par l'Etat aux collectivités. Par différence entre les deux est obtenue l'évolution 'à champ constant de compétences'. C'est encore celle qui résulte du poids croissant de l'exercice par les collectivités des missions qui leur étaient antérieurement confiées, celle qui aurait été constatée toutes choses (ou répartition des compétences) égales par ailleurs.

Quels que soient ses initiateurs, la principale difficulté du protocole réside dans l'évaluation des montants afférents aux charges ou compétences transférés vers le local à l'occasion de la décentralisation. Les auteurs soulignent d'ailleurs que les ordres de grandeurs et les proportions importent davantage que des résultats exacts.

Dans la démarche retenue, les volumes des dépenses transférées dans le cadre des actes successifs de décentralisation (pour l'essentiel, avec les lois composant l'Acte I puis avec la Loi Libertés et Responsabilités Locales dite LRL du 13 août 2004) sont évalués de façon diverse. L'essentiel (collèges, lycées, transports scolaires, services régionaux de voyageurs...) provient des dépenses constatées dans les comptes fonctionnels des régions et des départements concernés. Les limites de ces ventilations fonctionnelles ont été soulignées (*cf.* Chapitre introductif). Les montants qui en sont issus peuvent être majorés au regard des charges effectives (en raison des manques de précision des intitulés des fonctions et sous-fonctions présentes dans la nomenclature comptable). Ils sont en outre incontestablement minorés du fait de la non-répartition entre domaines d'action des charges dites non-ventilables, et de celles à caractère général. Faute d'information sur les montants réels, une part des dépenses est estimée à partir des droits à compensation (autres transferts que ceux énoncés, au titre de la Loi LRL), comme en fonction des évaluations (actualisées) effectuées à l'occasion du transfert de compétences et ouvrant droit à l'attribution de la Dotation Globale de Décentralisation DGD (action sociale, bibliothèques, gestion des ports et partage des services). De ce fait, les montants résultant des évaluations sont à la fois hétérogènes et incertains. Soulignons encore que des charges transférées en direction des départements telles l'entretien et la construction des routes nationales (institués dans le cadre de la Loi LRL) ne figurent pas nommément dans les évaluations.

Désormais, chaque année, les montants des principales dépenses transférées sont produits, selon les modalités évoquées ; ils figurent dans le rapport publié par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL). Outre l'hétérogénéité, les incertitudes et imprécisions qui transparaissent, la démarche mise en œuvre ne permet pas réellement de démêler de qui est strictement imputable au transfert effectué à l'occasion de la décentralisation, ce qui relève de la prise en charge effective de la compétence par les collectivités impliquées. A l'issue de la remise des

collèges, des lycées, les institutions départementales et régionales ont par exemple procédé à des travaux de construction, d'amélioration..., soit en vue de remédier à des manques quantitatifs, soit dans la perspective de procéder à des rattrapages qualitatifs, soit encore afin de concrétiser leurs propres choix en matière de fonctionnement du service d'enseignement (Guengant, Uhaldeborde, 1992 ; Cour des Comptes, 1995). Il en va de même dans le domaine des transports ferroviaires, désormais aux mains des institutions régionales (Cour des Comptes, 2009b ; Crozet, Desmaris, 2011). Les données disponibles ne sont pas suffisantes pour apprécier ce qui tient à l'un ou l'autre des registres évoqués. Elles se prêtent encore peu à une évaluation de l'efficacité ou de l'efficience des transferts effectués, à une objectivation des transformations – éventuelles – de l'action publique en lien avec ces changements (Béhar, Estèbe, 2012).

Les évaluations dites 'à champ constant' sont en outre trompeuses en ce qu'elles ne permettent pas de formaliser une réelle situation contrefactuelle. Elles n'indiquent en effet pas ce que les collectivités auraient réellement dépensé, sans l'éventuelle pression sur leurs ressources, sans la réorganisation de leurs moyens et de leur ingénierie, et hors même les impératifs en termes de priorisation... auxquels l'extension de leur champ d'action a conduit. Les impacts budgétaires indirects ont par exemple été particulièrement intenses pour les départements. Les dépenses leur ayant échu, notamment dans le domaine social, ont progressé plus rapidement que les ressources allouées en contrepartie des transferts. La plupart des conseils généraux/départementaux ont été affectés par un net « effet de ciseaux », faisant peser des menaces de déséquilibres sur leur budget et entraînant de nécessaires mesures de réajustement (Jamet et al., 2010). Le mode d'estimation agrège par ailleurs les incidences budgétaires provenant de l'Acte I de la décentralisation et celles résultant de l'Acte dit II (soit encore de la mise en œuvre de la Loi LRL et des mesures complémentaires¹⁰⁶) quand ces impacts ont été notoirement différents (Guengant, 2005).

Les auteurs des évaluations soulignent ainsi que « La répartition des hausses de dépenses entre champs constant et courant laisse apparaître une 'zone grise' dans la mesure où la gestion des compétences transférées engendre des surcoûts de gestion difficilement quantifiables. » (Carrez, Thénault, 2010, p. 2). Ce qui revient encore à souligner que l'exercice d'une compétence, qu'elle soit ou non décentralisée, ne peut se réduire au seul volume des dépenses qu'elle occasionne directement.

Malgré ces imprécisions, voire les inexactitudes entachant les calculs, les modes d'objectivation perdurent ; les résultats servent régulièrement les argumentaires et les orientations officielles (Jaune budgétaire, diverses années).

Pourtant, des évaluations en bonne et due forme pourraient reposer sur d'autres lignes de partage. Nous l'avons souligné, les dépenses correspondant aux charges transférées intègrent des effets de choix locaux. Parallèlement, les dépenses 'à champ constant' incorporent des incidences de dispositions prises au niveau national. Celles-ci guident en particulier l'évolution des charges salariales supportées par les collectivités (Le Saout, 2017a ; Navarre, 2017a). La structure des dépenses transférées, leur poids variable en dépenses de personnel ont des incidences spécifiques sur les dynamiques d'ensemble. Un faisceau de normes étatiques (voire européennes) pèse encore sur les dépenses locales (Richard, 2006 ; Lambert, 2007). Il conviendrait alors de différencier dépenses 'obligatoires' et 'facultatives' des collectivités. Les premières, mises à charge des entités locales par les textes de loi dont certains sont bien antérieurs à la décentralisation, restreignent financièrement leurs marges de manœuvre lorsqu'il s'agit d'effectuer les secondes. N'est-ce pas l'importance de ces dernières, voire son évolution, qui rend substantiellement compte de l'action – budgétaire – décentralisée ?

Des résultats des évaluations

Les données disponibles et figurant dans les publications officielles (Tableau 3) permettent d'établir plusieurs constats. En premier lieu, il apparaît que, de manière assez logique, la montée en charge des dépenses transférées s'effectue à un rythme variable selon les secteurs concernés. Par exemple, les dépenses liées aux collèges et aux lycées ont fortement progressé dans les années suivant le transfert ; elles évoluent moins nettement depuis. Le volume total qui en résulte agrège diverses dynamiques ; son contenu est en conséquence hétérogène.

¹⁰⁶ La gestion de 3 prestations sociales (RSA Revenu de Solidarité Active, APA Allocation Personnalisée d'Autonomie, et la PCH Prestation de Compensation du Handicap) a été confiée aux départements en dehors du processus même de décentralisation.

Tableau 3 – Dépenses dans les domaines transférés, années choisies, 1984 à 2017, en millions d'€, en % du PIB et taux annuel moyen d'évolution 2002-2017, en %

	1984	1986	1997	1998	2002	2017	taux d'évolution, en %
Montants en millions d'€ courants							
Départements							
Aide sociale (Fonct.)	7 395	7 910	14 002	14 375	15 657	40 991	7%
dont dépenses obligatoires	5 675	6 079	11 967	12 289	13 101	34 443	7%
Collèges		508	2 657	2 805	3 324	4 153	1%
Fonctionnement	378	1 136	1 226	1 230	2 432		
Investissement		130	1 520	1 580	2 094	1 721	
Transport scolaire (Fonct.)	602	803	1 437	1 520	1 807	1 279	1%*
Contingents SDIS (Fonct.)			667	1 207	2 711	6%	
Régions							
Formation prof. apprentissage	496	629	1 900	2 089	2 167	5 524	6%
Fonctionnement		1 814	1 993	2 060	5 265		
Investissement			86	96	106	259	
Enseignement		496	2 892	2 725	3 237	6 663	5%
Fonctionnement	365	748	784	971	3 798		
Investissement		131	2 144	1 942	2 266	2 865	
Transport ferroviaire voyageurs			443	560	2 055**	4 308	5%
Fonctionnement		336	430	1 527	3 236		
Investissement			107	130	528	1 072	
Ensemble, en % du PIB	1,20%	1,27%	1,80%	1,83%	1,85%	2,86%	

Notes : * taux annuel d'évolution 2001-2015, avant le transfert de la compétence aux régions, organisé dans le cadre de la loi NOTRe ; ** Le transfert de compétences en matière de transport ferroviaire a été généralisé à toutes les régions en 2002. Les montants sont mentionnés lors de l'année de prise en charge par les collectivités de la compétence (ex : les régions effectuent des dépenses au titre de la compétence Enseignement (lycées) pour la 1^{ère} fois en 1986 ; les montants pour les autres années choisies sont indiqués à titre informatif).

Source : à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2018

En second lieu, des calculs complémentaires indiquent que la progression des charges transférées est, au cours de la période 2002-2015, comparable à celle des dépenses totales et des dépenses réelles de fonctionnement, tant des départements que des régions (aux alentours de 6% par an, en moyenne). Dans la période récente, les compétences transférées n'ont apparemment pas exercé une pression plus intense sur les budgets des collectivités, comparativement à leurs missions préexistantes. Ce qui ne signifie pas une absence de pression antérieure (à l'occasion notamment du transfert), due à une tension provenant de l'écart entre les charges et les transferts de ressources effectués en contrepartie, de leur décalage temporel. Il serait indispensable d'estimer comment ont évolué, parallèlement, les recettes destinées à compenser ces transferts (dotations étatiques, fiscalité transférée...) afin d'apprécier ce qu'il est réellement advenu de l'autonomie financière des collectivités concernées. La révision constitutionnelle opérée en 2003 a consacré ce principe en énonçant que « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » (article 72-2 de la Constitution). L'attention est portée sur les ressources du moment et non sur leur progression différentielle au regard des charges locales, quand il s'agit pourtant d'un des éléments de contrainte pouvant peser sur les budgets locaux.

En troisième lieu, le poids des charges transférées, telles qu'estimées, est majeur au sein de la progression des dépenses locales. Entre 1984 et 2017, ces dernières ('à champ courant') ont augmenté de 2,9 pts de PIB (calculs annexes) ; pour la même période, les charges transférées ont progressé de près de 1,7 pts de PIB. Les remaniements budgétaires sont loin d'être négligeables, au regard de ce qui serait potentiellement advenu, 'à champ constant'. Les départements ont été plus affectés (un peu plus de 1 pt de PIB) que les régions (pratiquement 0,7 pt de PIB). Selon leurs latitudes budgétaires et leurs situations antérieures, toutes les entités d'un même niveau de gouvernement, toutes ces collectivités n'ont pas été touchées de manière semblable. Certains départements ont été davantage fragilisés que

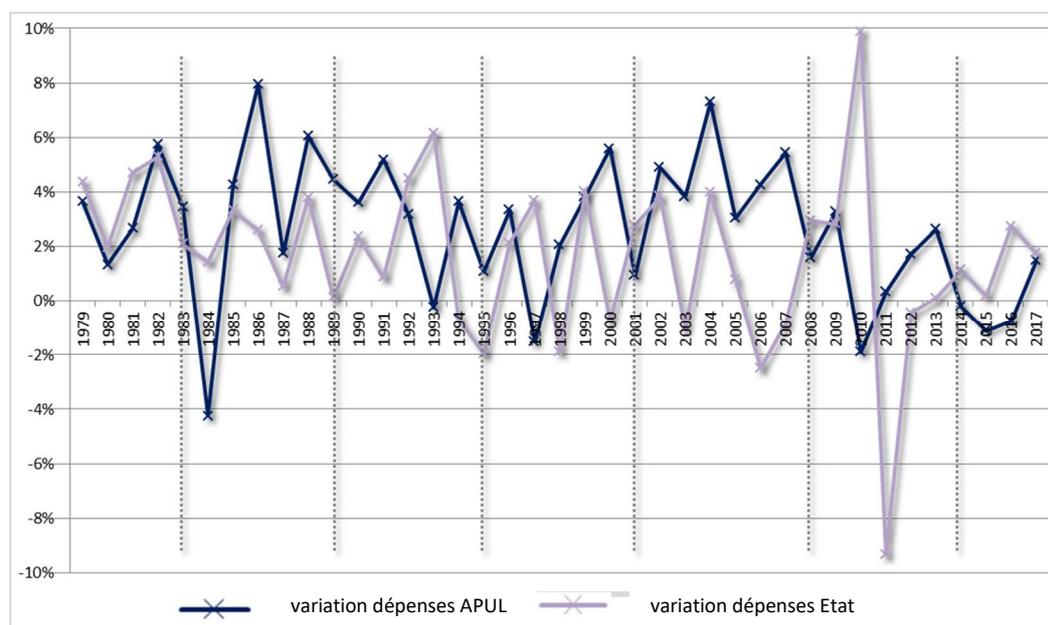
d'autres (Jamet et *al.*, 2010). Les dynamiques 'à champ courant' et à 'champ constant' entrent plus ou moins en tension, contribuant à la configuration de l'ordre des différences (budgétaires) interterritoriales, au sein comme entre niveaux de gouvernement.

L'essentiel des actes de décentralisation, de la dévolution de compétences aux niveaux subnationaux de gouvernement réside certes dans la conduite effective de l'action publique, dans les transformations qu'elle suscite et surtout, dans ses incidences pour les bénéficiaires. De leur point de vue, une fois les transferts vers le local opérés, est-elle plus efficace et/ou plus équitable ? Les réponses ne sauraient être trouvées dans un bilan strictement comptable. Il reste que les conditions financières dans lesquelles ces transferts s'effectuent, leurs impacts budgétaires sont loin d'être neutres au regard du déploiement des actions effectuées localement, qu'il s'agisse de missions anciennes ou de domaines ayant récemment échoué aux entités décentralisées.

Une progression irrégulière

Il est patent qu'on ne saurait s'en tenir à une vision comptable de la décentralisation, réductrice par construction (cf. Chapitre introductif). Si tant est que cette vision soit à établir, elle devrait intégrer ce qui relève des modalités de compensation financière allant de pair avec les transferts de compétences. Les montants des charges dévolues aux collectivités, les ressources allouées en contrepartie tout autant que leur progression respective participent des conditions d'autonomie budgétaire des entités décentralisées (cf. Encadré 2). *A contrario*, elles concourent à l'intensité des contraintes budgétaires pesant sur les budgets de ces entités, aux manifestations pérennes des pressions qui en résultent. Dans la mesure en effet où les ressources locales ne sont pas affectées à la couverture de dépenses particulières¹⁰⁷, les budgets des collectivités devant être votés en équilibre, le différentiel entre charges transférées et recettes compensatoires conditionne *de facto* les latitudes dont disposent les gouvernements locaux tant pour conduire les missions qu'ils exercent, 'à champ constant', que celles qui leur reviennent en sus et qui définissent le périmètre de leur 'champ courant' de compétences.

Figure 4 – Taux annuel d'évolution des dépenses des APUL et de l'Etat (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017



----- années des consultations électorales municipales

Note : Déflateur calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac (Insee)

Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

On constate une irrégularité, certes contenue, de la progression de la dépense locale, révélant une certaine plasticité de cette dernière (Figure 4). Les principes de continuité de fonctionnement des services publics locaux, la relative permanence de l'action publique conduite localement¹⁰⁸... induisent des effets d'inertie. Par là même, ils engendrent une rigidité dans les volumes de fonds mobilisables et dans leurs usages. Ils orientent encore vers un certain incrémentalisme budgétaire (Jönsson, 2010).

Si l'on s'en tient aux dépenses locales, leurs variations sont relativement indépendantes de celles des dépenses étatiques¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Hors exceptions et cas de figures relativement circonscrits.

¹⁰⁸ Compte tenu des coups partis, du poids des choix antérieurs et même si les alternances politiques s'accompagnent de changements de priorités sectorielles.

¹⁰⁹ Elles ne sont ni synchrones ni de même amplitude.

L'observation croisée des unes et des autres engage, à nouveau, à relativiser, si besoin en est, l'effet de vases communicants dont il est fréquemment fait état. La variabilité observée, pour les collectivités comme pour l'Etat, rend compte de la sensibilité des budgets publics à des faits conjoncturels comme à des choix politiques¹¹⁰. Il peut même s'agir de choix politiques puisque l'on constate, avec une certaine régularité, que les dépenses locales augmentent nettement à la veille des consultations (municipales)¹¹¹, avant de passer par un point bas l'année des élections puis de repartir à la hausse juste avant les prochaines échéances. Ainsi se manifestent les effets du cycle électoral, plus ou moins atténués par des faits conjoncturels ou structurels (Guengant, Uhaldeborde, 1996). Les publications officielles (Cour des Comptes...), les rapports institutionnels ou parlementaires ainsi que les productions scientifiques (Guengant et *al.*, 1981 ; Hoffmann-Martinot et Nevers, 1985 ; Guengant, Uhaldeborde, 1992 ; Abecassis, 1994 ; Foucault, François, 2005) s'attachent à révéler ces manifestations. Ce qui confirme à sa façon, sur la base d'éléments empiriques, que si les politiques financières locales participent du champ des *policies*, elles émergent tout autant au registre des *polities* et même des *politics* (*cf.* Chapitre introductif).

Les modulations à la hausse comme à la baisse des volumes des dépenses indiquent l'existence d'autres mécanismes d'ajustements. En première analyse, les variations irrégulières résulteraient de nécessités d'adaptations aux temporalités mêmes des projets urbains ou d'aménagement (Jolivet, 2012), aux rythmes des réalisations d'équipements et à la variabilité des sources de financement (*cf. infra*). Des ponctuations proviendraient encore d'arbitrages momentanés face à des priorités émergentes, des aléas propres aux mises à l'agenda des problèmes publics (Baumgartner et *al.*, 2011). La taille restreinte des collectivités, comparativement à celle de l'Etat, la forte proximité entre les décideurs et les administrés/contribuables ne protégeraient apparemment pas les budgets locaux de sur- ou de sous-réactions budgétaires.

L'irrégularité des variations, quelle qu'en soit l'origine, révèle une flexibilité de court-terme du système financier local. Finalement, la conjonction de ponctuations annuelles et locales conduirait vers une relative convergence, n'altérant pas le sens de la trajectoire d'ensemble.

Quoi qu'il en soit de la variabilité des évolutions annuelles, il apparaît que les dépenses des collectivités comme celles de l'Etat, exprimées en volume, ont nettement progressé entre 1978 et 2017 (Figure 5)¹¹². Contrairement aux objectifs annoncés en termes de gestion des comptes publics, pour l'ensemble de la période, la tendance n'est donc pas à la modération des dépenses des gouvernements. Seule leur progression tend à s'atténuer. Certes, la dynamique qu'ont connue les charges locales et les dépenses étatiques n'est pas totalement symétrique. Les premières ont en effet crû de façon plus intense que les secondes¹¹³. Le différentiel s'amplifie d'ailleurs progressivement : les collectivités sont bien de plus en plus dépensières, l'Etat l'étant également.

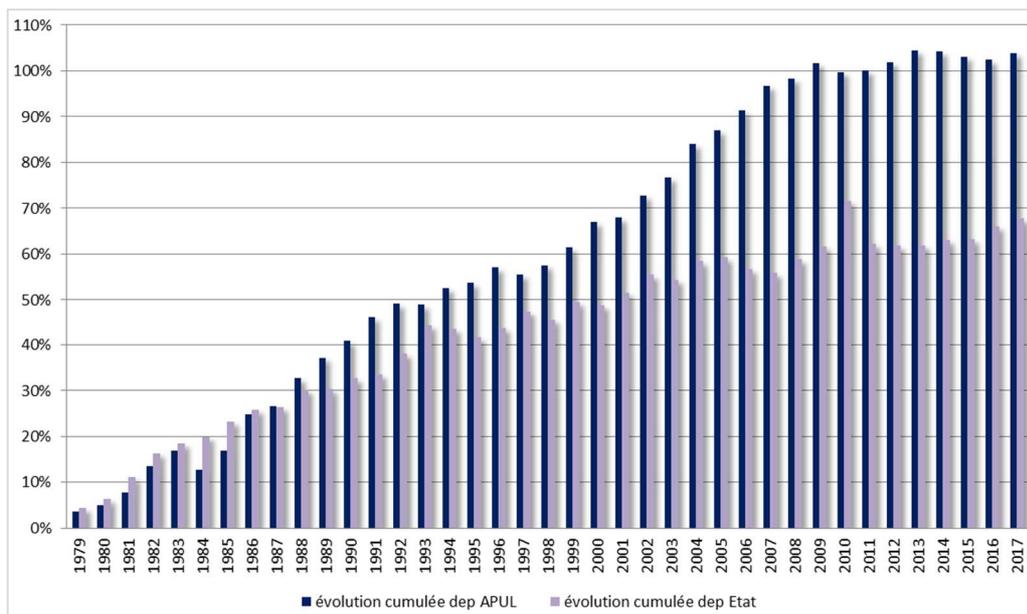
¹¹⁰ Depuis 2010, par exemple, au nom des politiques budgétaires décidées au niveau national, la progression des dépenses de l'Etat est limitée à l'inflation. Les rythmes d'évolution des dépenses locales et étatiques sont nettement ralenties depuis 2010, soit encore depuis que la croissance économique est également moindre.

¹¹¹ La non-concordance des scrutins locaux tempère le seul effet des consultations municipales, tout autant que la montée en puissance des politiques départementales et régionales de dépenses. Nous abordons ultérieurement ces mutations institutionnelles du système financier local (Chapitre 4).

¹¹² Ce qui transparait mal ou partiellement lorsque l'évolution des charges est appréciée relativement à celle du PIB, puisque la progression calculée intègre alors les variations différentielles de ce dernier. Selon le rythme même de la croissance nationale, les variations relatives sont plus ou moins conformes à celles des dépenses proprement dites.

¹¹³ Les augmentations annuelles moyennes s'établissent respectivement à 2,6% et à 1,7%.

Figure 5 – Taux annuel d'évolution cumulé des dépenses des APUL et de l'Etat (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017



Note : Déflateur calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac (Insee)

Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Le rythme effectif d'évolution des dépenses est difficilement perceptible lorsque l'on considère les variations annuelles ou les variations cumulées. Toute catégorisation temporelle ou toute entreprise d'agrégation est par construction imparfaite. L'est de ce fait tout autant l'établissement de moyennes des variations (annuelles) des dépenses locales, soit pour les mandats municipaux qui se sont succédé, soit encore lors des mandats présidentiels ayant scandé la période 1978 à 2017. Cette tentative permet néanmoins d'inscrire les charges et budgets locaux dans les temps politiques dont ils sont dépendants (Tableau 4)¹¹⁴.

Tableau 4 – Taux annuel moyen d'évolution des dépenses et de la FBCF des APUL (exprimées en € constants, base 100 en 2015), mandats municipaux et présidentiels, en %, 1978 à 2017

mandats municipaux	1978/1982	1983/1988	1989/1994	1995/2000	2001/2007	2008/2013	2014/2017
dépenses	3,4%	3,2%	3,3%	2,4%	4,3%	1,3%	-0,1%
FBCF	4,4%	3,5%	1,5%	1,6%	3,5%	-0,2%	-3,9%
mandats présidentiels	1978/1980	1981/1987	1988/1994	1995/2001	2002/2006	2007/2011	2012/2016
dépenses	2,5%	3,1%	3,7%	2,2%	4,7%	1,8%	0,5%
FBCF	4,5%	2,0%	3,5%	1,4%	3,7%	-0,6%	-2,7%

Note : Déflateur calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac (Insee)

Note de lecture : pour exemple, les élections municipales ont eu lieu en 1983 et 1989 ; de façon à éviter les superpositions, la moyenne des variations annuelles au cours du mandat est établie pour les années 1983 à 1988

Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Malgré l'hétérogénéité interne à chaque pas de temps, les 2 agrégations laissent percevoir des tendances semblables. Les charges locales montent tendanciellement en puissance jusqu'au milieu des années 90. Elles marquent ensuite le pas jusqu'au début des années 2000, avant de connaître leur progression la plus forte

¹¹⁴ Les incidences des cycles électoraux ponctuant la vie locale ont été évoquées et légitiment le découpage en mandats municipaux. La dépendance aux mandats présidentiels, ou encore au temps des gouvernements successifs, est (partiellement) explicitée dans l'Encadré 3.

jusqu'aux années 2006-2007. La croissance est fortement ralentie ensuite, jusqu'au milieu des années 2010. L'évolution est au plus bas à compter de 2012 ; la tendance d'ensemble est même à la diminution depuis 2014.

La trajectoire des dépenses publiques locales est loin d'être linéaire. L'absence de régularité révèle que le système financier local se constitue et évolue sous le poids de plusieurs mécanismes. Les ruptures et inflexions de la dynamique qui semblait s'être historiquement installée laissent entendre l'existence de tensions entre mouvements contraires. En particulier, si les actes successifs de décentralisation contribuent à expliquer des sauts quantitatifs¹¹⁵ et si le temps politique local s'accompagne d'effets de cycles, ces deux registres d'interprétation ne suffisent pas à eux seuls pour expliciter les variations constatées. Ces dernières sont plus directement palpables lorsque l'on considère précisément la structure des dépenses locales. Les charges courantes (dites dépenses de fonctionnement) et les montants dédiés aux modifications du patrimoine des collectivités (dites dépenses d'investissement) sont interdépendantes mais connaissent des rythmes d'évolution contrastés.

¹¹⁵ Perceptibles pour les périodes 1983-1988 et 2001-2007 par exemple.

2- Une structuration interne et des mutations conjointes

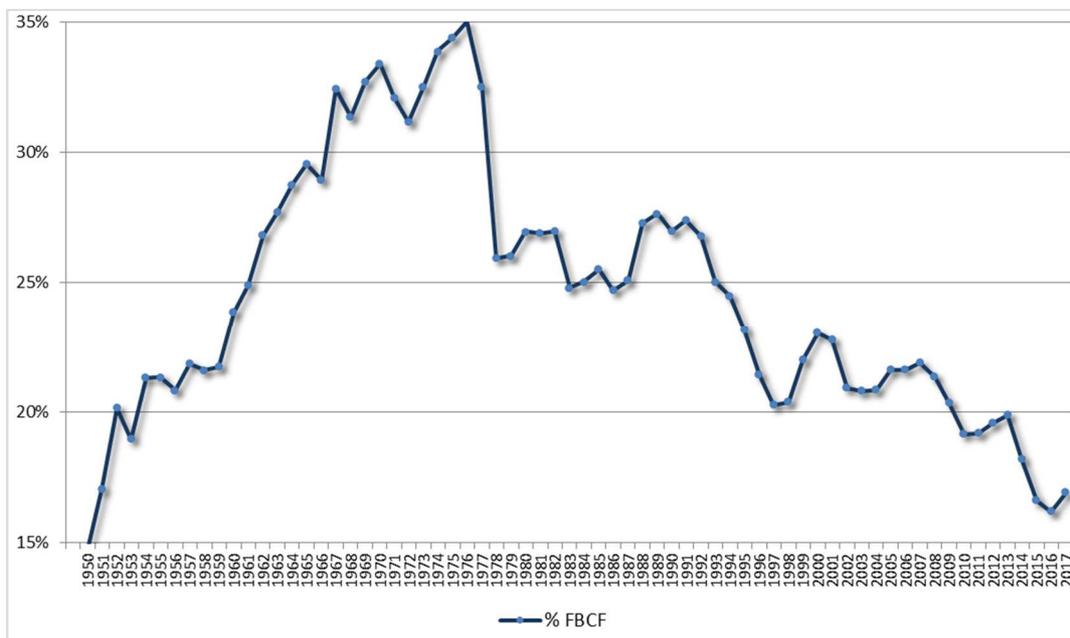
Nous avons mentionné qu'un des fondements mêmes du rôle des puissances publiques (locales) réside dans leurs interventions en matière de production de services publics. Hormis des actions ayant principalement une vocation redistributive, cette fourniture de services repose dans la majeure partie des cas sur la combinaison de capital (public) immobilisé, prenant forme d'équipements collectifs ou encore d'infrastructures (Fritsch, 2009), et de consommations de ressources utiles au fonctionnement de ces équipements, incluant une part plus ou moins conséquente de mobilisation de moyens humains. La présence de ces divers éléments, la conjugaison des flux monétaires qu'ils occasionnent sont à l'origine du volume des dépenses des collectivités ; cette dernière donne forme à la structure de leurs budgets. L'évolution des charges locales reflète à son tour celle, différentielle, de ces composants. Vue de l'intérieur, sous l'effet de ces mutations, la structure du système financier local se modifie. Ce qui ne contreviendrait pas à sa résilience.

2-1- La dynamique spécifique de l'investissement public local

Une structure changeante des dépenses, fonction de leurs évolutions différenciées

L'observation des données issues de la Comptabilité nationale conduit à repérer un changement sensible dans la structure des dépenses locales entre 1950 et 1975 (Figure 6). Le rôle des collectivités en matière d'investissement (ou de FBCF¹¹⁶) s'affirme nettement, sous la pression de besoins d'équipements fondamentaux (scolaires, voiries et réseaux...), en lien avec les dynamiques démographiques et d'urbanisation (Guengant et al., 1981).

Figure 6 – Part relative de la FBCF réalisée par les APUL au sein de leurs dépenses, 1950 à 2017



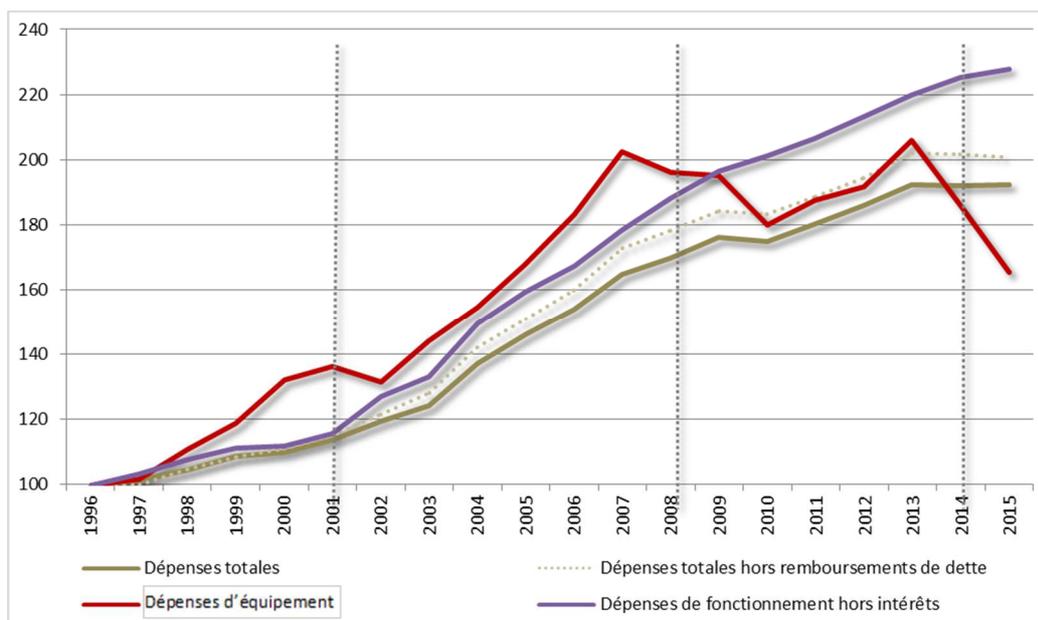
Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Les changements dans les modes de financement des budgets locaux (cf. Chapitre 3), une moindre intensité des demandes en nouveaux équipements et services, en lien avec le ralentissement du rythme de construction... concourent ensuite à un renversement de tendance, qui s'estompe au début des années 1990 ou encore durant les années 2000. Au cours de la période récente, la régression du poids des flux générés

¹¹⁶ Pm : la distinction entre FBCF et Investissement a été précédemment explicitée.

par la FBCF parmi les dépenses est marquée¹¹⁷. La décélération (du poids relatif) de cette composante des comptes locaux s'effectue graduellement¹¹⁸. Aujourd'hui, sa part n'est plus très éloignée de celle, réduite, qu'elle occupait dans les années 50-60. Ce qui rend compte, en contrepoint, de l'importance majeure et croissante des charges courantes au sein des budgets, ces derniers étant alors en proie à un processus de déformation progressive de leur structure.

Figure 7 – Dépenses totales, de fonctionnement (hors intérêts) et d'équipement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre, indice 100 en 1996



----- années des consultations électorales municipales

Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2019

A nouveau, cette déformation n'est pas linéaire. Elle est le produit d'au moins 2 dynamiques contrastées (Figure 7). Celle de l'équipement, dont la hausse a été particulièrement soutenue jusqu'en 2007 avant de chuter, en plusieurs mouvements successifs. Celle des charges de fonctionnement, dont l'élévation a été moins marquée que la précédente jusqu'en 2009, mais qui ne s'est pas ou guère démentie. Compte tenu de la prépondérance de ces charges, celles-ci impriment finalement sa forme, ascendante, à la trajectoire d'ensemble : leur progression, relativement continue et régulière, atténuée l'évolution heurtée des dépenses d'équipement.

Au sein du débat public, à l'occasion des échanges institutionnels comme dans les pratiques politiques, de façon régulière, cette hausse des sommes dépensées en fonctionnement est mise en question. Et ce, d'autant que ces charges sont moins valorisées que les montants consacrés à l'investissement ou à la génération de FBCF (Ségas, 2017). Les dépenses directement visibles continuent à recueillir les préférences (Hertzog, 2011) ; le mythe des effets structurants des équipements qu'elles servent à financer perdure (Offner, 1993)... En miroir inversé, les charges courantes, moins démonstratives, sont suspectées d'inutilité¹¹⁹.

¹¹⁷ Entre 2000 et 2013, la baisse équivaut à 3 pts de % que l'on se fonde sur l'évolution de la FBCF décrite en Comptabilité nationale (elle passe de 23% à 20% des dépenses locales) ou sur celle des dépenses d'équipement appréciée en Comptabilité publique (elle chute de 22% à 19% des dépenses totales hors remboursements des emprunts effectuées par les collectivités).

¹¹⁸ La part relative de la FBCF dans les dépenses locales s'établit à 15% en 1950 puis à 25% en 1983 ; elle avoisine les 20% dans les années 2000, est proche de 17% en 2017 (source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale - base 2014).

¹¹⁹ Dans la comptabilité locale, au nom de dispositions anciennes (1884 pour les communes), les dépenses de fonctionnement composaient la section dite ordinaire du budget des collectivités, les dépenses d'investissement étaient quant à elles dénommées extraordinaires (Muzellec, 1988 ; Paysant, 1993 ; Brenner, 2013).

La forte proportion de dépenses de personnel entretient la critique (*cf. infra*) ; pourtant, les salaires publics, donnant lieu à des dépenses de consommation, apportent une contribution au développement local (Talandier, Davezies, 2009b) et alors, à la croissance. Toutefois, la présence de ces flux budgétaires, non seulement récurrents mais évolutifs, illustrerait bien les représentations selon lesquelles les collectivités sont « dans le culte de la dépense », dans une logique au nom de laquelle « On dépense pour investir, on dépense pour payer le fonctionnement et on dépense car on le croit utile. ». Au gré d'illusions et d'un volontarisme peu responsable, les élus locaux seraient tentés de dépenser « toujours plus » (Mariton, 2005, p. 238). Autant encore conduisant à affirmer que les budgets locaux seraient littéralement en train d'exploser (Camdessus, 2004). Les charges structurelles qui les composent constitueraient en outre un facteur de rigidité¹²⁰, s'opposant à la modération qui devrait désormais prévaloir dans toute la sphère publique. Difficile de se prononcer tant que l'utilité économique ou sociale, la contribution de ces charges au fonctionnement local et à la concrétisation des missions dévolues aux collectivités sont si peu évaluées ou analysées...

En tout état de cause, les visions financières – et dichotomiques – ainsi entretenues de la dépense locale passent sous silence l'inéluctable complémentarité des charges de fonctionnement et des dépenses d'équipement réalisées par les collectivités. De façon paradoxale mais logique, la prépondérance des premières et leur progression pourraient indirectement trouver leur origine dans ce qui constitue l'une des spécificités du secteur local (français¹²¹), à savoir sa contribution majeure à la formation de capital public.

La contribution majeure du local à la formation de capital public

Au sein de la sphère publique, la place des collectivités en matière de FBCF est sans commune mesure avec celle qu'elles occupent sur le plan des dépenses en tant que telles (Figures 2 et 8)¹²².

Incontestablement, les entités locales sont des investisseurs majeurs, notamment lorsqu'elles sont comparées à l'Etat¹²³. Le partage des maîtrises d'ouvrage¹²⁴, à la faveur des gouvernements subnationaux, est désormais clairement tranché. L'impact économique de la sphère publique locale, en tant que premier donneur d'ordre à de multiples secteurs d'activités, va en conséquence très au-delà des pratiques d'interventionnisme économique, habituellement prises en considération à ce titre (Hertzog, 2011). Parallèlement, par l'intermédiaire de ces dépenses, les gouvernements locaux s'affirment comme étant des composantes structurantes de l'action publique conduite localement (Dubois, 2015), de l'aménagement et du développement des territoires (Fritsch, 2008).

En raison de l'importance de leur contribution à la formation de capital public, même si elles ne sont pas en charge des fonctions régulatrices dévolues aux puissances publiques, directement et indirectement, les

La progression de ces dépenses d'investissement, corrélativement à l'unification des comptabilités publiques et à leur alignement progressif sur les Plans Comptables Généraux, a conduit au changement de dénomination. La modification a été consacrée lors de la mise en place de l'instruction M 12 (publiée par arrêté interministériel du 16 mars 1964) ainsi que par la Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

¹²⁰ Le coefficient de rigidité des charges structurelles (défini comme le rapport entre les Charges de personnel augmentées de l'annuité de la dette et des produits de fonctionnement) est un des indicateurs retenus par la DGFIP au titre des seuils d'alerte, servant à déterminer les collectivités dans une situation financière critique (*cf.* Chapitre 3).

¹²¹ Les comparaisons internationales sont délicates, dépendant de l'organisation institutionnelle et politique, du rôle dévolu aux entités locales dans chaque ensemble national. Selon les indications et études disponibles (Dexia, 2007), « Le secteur public international réalise plus des deux tiers des investissements publics en Europe » ; les collectivités françaises se situent parmi les plus investisseuses, ce qui leur confère à ce titre une forme de particularité (BPCE, 2018).

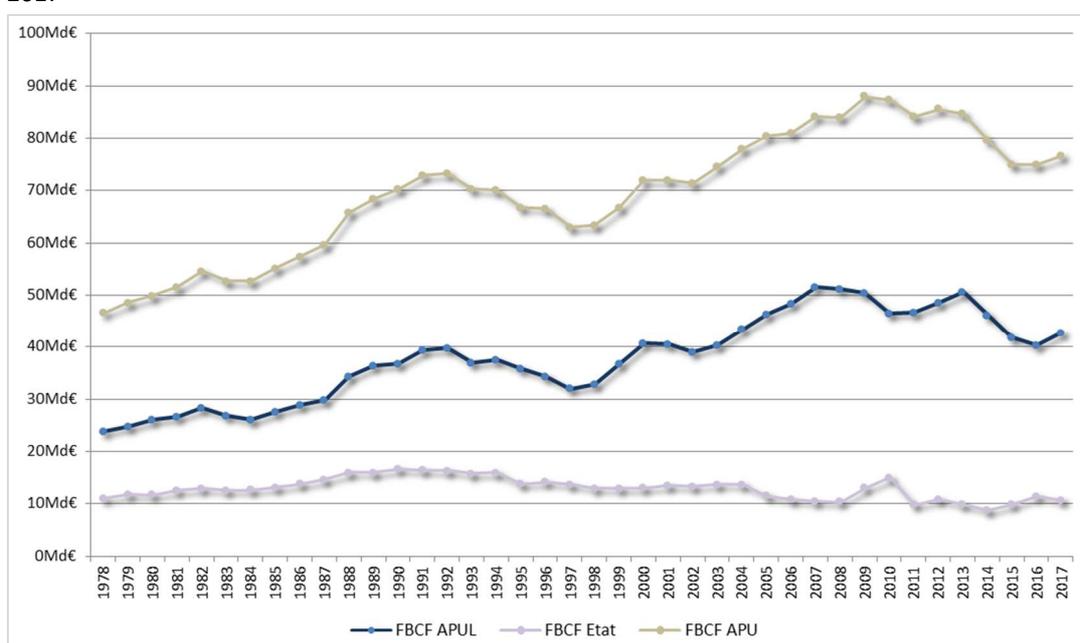
¹²² Ce qui est du reste cohérent avec la fonction d'allocation qui peut leur être dévolue, préférentiellement à des missions de redistribution. La décentralisation politique serait de la sorte en accord avec les principes économiques.

¹²³ Ainsi qu'aux Administrations de Sécurité Sociale Asso, qui ont essentiellement une vocation en matière de redistribution. Leur FBCF (6,8 Md€ en 2017) est modeste, comparativement à leurs dépenses (près de 600 Md€) et à celle réalisée par l'ensemble des APU (77,5 Md€).

¹²⁴ A défaut de celui des financements (*cf. infra*).

collectivités exercent une influence décisive sur l'activité des entreprises engagées dans la réalisation des équipements. Leurs dépenses d'investissement ont en elles-mêmes des impacts positifs sur l'emploi et sur la croissance (Beatriz, 2019). L'expansion de leur rôle dans le domaine entre néanmoins en tension avec d'autres objectifs macroéconomiques. Leurs besoins de financement destinés à couvrir les dépenses en question sont en effet autant de ponctions de richesses, alors distraites d'usages privés. Les accroître apparaît comme antinomique avec une politique de relance fondée sur une accentuation de la consommation des ménages, de l'initiative individuelle... Les investissements publics locaux sont de ce fait souhaitables (sur le plan économique), mais il leur faut rester limités et orientés selon la conjoncture du moment. Implicitement, se dessinent de potentiels arbitrages entre des priorités économiques et des considérations en termes d'utilité sociale ou territoriale des dépenses locales d'équipement. Le système financier local servirait ainsi d'autres finalités que celles auxquelles il semblerait principalement répondre.

Figure 8 – Volume de la FBCF réalisée par les APUL, l'Etat et les APU (exprimées en € constants, base 100 en 2015), 1978 à 2017



Note : Déflateur calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac (Insee)

Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

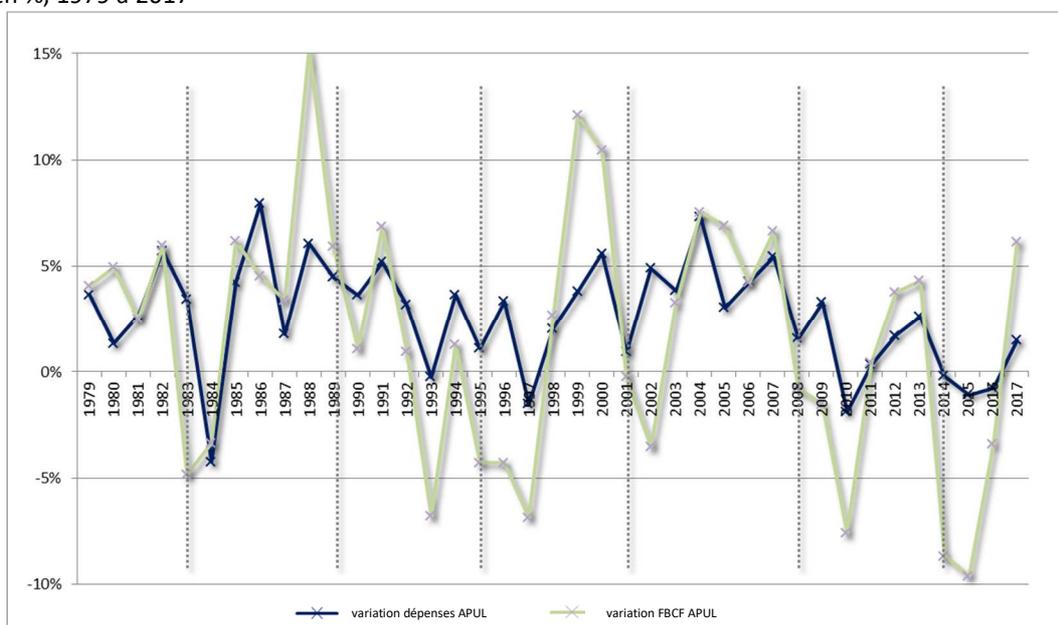
Les ambiguïtés quant au rôle économique des dépenses locales d'investissement placent les gouvernements locaux dans un positionnement lui-même incertain et mouvant vis-à-vis de l'Etat et de ses représentants. En tant que garants et instigateurs des politiques de « stabilisation » (cf. Chapitre introductif), les gouvernements se saisissent à cette fin de divers leviers, dont celui qui consiste à orienter l'évolution de l'investissement des collectivités, voire à « contrôler » l'importance de ce dernier. Avant même la décentralisation, des dispositifs de pilotage, et même de rationnement, de l'offre de financements dédiés ont été institués afin de veiller à ce que la dynamique des dépenses d'équipement des collectivités ne contrevienne pas la politique conjoncturelle impulsée au niveau national¹²⁵. Les mesures étatiques apparaissent dans ce cas comme allant à l'encontre de l'autonomie locale ; elles s'apparentent à une forme de mise « sous tutelle ». En tout état de cause, l'efficacité de ce contrôle, ou encore par la suite celle de son atténuation, est incertaine, compte tenu des actions désordonnées des collectivités (Fréville, Guengant, 1985).

¹²⁵ Et destinée à contrôler la taille du secteur public.

Le système financier local se construit de la sorte en référence à des logiques verticales, sans en être totalement dépendant.

Les interrelations entre les dépenses locales d'équipement et les dynamiques macroéconomiques sont encore perceptibles lorsque les collectivités sont associées aux plans gouvernementaux dits de relance (tels ceux initiés en 1975, 1982, 2009)¹²⁶. Même si l'effet contra-cyclique des dépenses locales d'investissement n'est pas totalement avéré, soit d'un point de vue théorique (Fritsch, 2009), soit encore sur le plan effectif (CDC, 2014), il est néanmoins fait appel aux collectivités à ces fins. Les impacts des plans en question sont eux-mêmes délicats à mesurer (Cour des Comptes, 2009a). Tout au plus, dans certains cas, contribueraient-ils à gonfler artificiellement les dépenses et n'auraient pas d'impacts pérennes (Guengant, Uhaldeborde, 1988). Quoi qu'il en soit, ce sont des facteurs concourant à la non-linéarité de la dynamique des dépenses locales d'investissement (Figure 9). La trajectoire de ces dernières est en effet particulièrement heurtée, bien plus encore que celle des dépenses locales dans leur ensemble.

Figure 9 - Taux annuel d'évolution des dépenses et de la FBCF des APUL (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017



----- années des consultations électorales municipales

Note : Déflateur calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - Ensemble hors tabac (Insee)

Source : à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

La trajectoire heurtée de l'investissement public local

Lorsque l'on considère l'évolution des dépenses de FBCF des collectivités annuellement ou bien encore à la lumière de leur(s) temps politique(s), on constate que leur taux de variation diffère de celui des dépenses d'ensemble. Au sein du système financier local, l'investissement public local est rythmé par ses propres temporalités et fluctuations (Tableau 4 et Figure 9).

¹²⁶ Tel le Plan de relance lancé par J. Chirac, en 1975, au cours du septennat de V. Giscard d'Estaing (1974-1981), afin de contrer les effets de hausse des prix des produits pétroliers, et comportant 15 milliards de francs d'investissements publics supplémentaires (Fonteneau, Gubian, 1985). Un nouveau plan de relance, avec des incidences semblables, sera mis en place en 1982, lors du mandat de F. Mitterrand. Afin encore d'inciter les collectivités à accroître leurs dépenses d'investissement, ou au moins à ne pas les réduire, dans le cadre du Plan de relance de l'économie institué en 2009 (mandat de N. Sarkozy), il a été décidé que « les collectivités qui accroîtraient leurs dépenses d'investissement en 2009 bénéficieraient la même année des dotations du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qu'elles n'auraient dû percevoir qu'en 2010. » (Cour des Comptes, 2010).

Année après année et pour la période courant de 1981 à 2000, sous l'égide du Grale (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe), des analystes scrutent quelle est la dynamique de l'investissement public local. Inventoriant les facteurs concourant à sa variabilité, les auteurs soulignent à de multiples reprises que celle-ci est d'origine multidimensionnelle. Ainsi, par exemple, les modifications dans l'offre de financement externe (subventions et emprunts) à laquelle les collectivités ont accès pour leurs réalisations n'ont d'incidences qu'à la lumière du contexte économique et des ajustements budgétaires auxquels leurs représentants sont en mesure de procéder. En particulier, le rôle de la fiscalité locale dans le financement de la demande de services publics locaux évolue. Dans un premier temps, avant la décentralisation, la forte disponibilité et l'évolutivité de ses produits, en période économique favorable, servent au bouclage des budgets ; ceux-ci s'adaptent aux besoins d'équipements. La période suivante (s'ouvrant dès la fin des années 70) est moins propice : la croissance économique est plus atone et de ce fait, les rendements fiscaux sont moindres. Les contribuables ont été déjà beaucoup sollicités, et le coût politique d'extraction des impôts locaux s'est élevé. En conséquence, la fiscalité devient première : les volumes des budgets et les dépenses d'investissement sont fixés en fonction des produits perçus (Gilbert et *al.*, 2009). Les postes budgétaires, en dépenses et en recettes, s'alignent de façon systémique et différenciée.

Il ressort en particulier que les stratégies électoralistes, la dépendance aux politiques nationales et aux vagues d'urbanisation ne sont que quelques-uns des facteurs suscitant des fluctuations ponctuelles ou de moyen terme des dépenses d'équipement. L'incidence de tout ou partie de ces facteurs n'est d'ailleurs pas toujours aisée à modéliser. Ainsi en va-t-il par exemple des interrelations entre l'importance de la construction des logements, la consommation des ménages et celui de l'apparition de besoins en termes d'équipements collectifs. Quel décalage temporel entre l'une et l'autre ? Il n'est vraisemblablement pas le même s'agissant des infrastructures qui ont plutôt vocation à précéder l'aménagement, des superstructures qui ont plutôt tendance à lui succéder. On pourrait d'ailleurs formuler l'hypothèse que les phasages ne sont actuellement plus les mêmes, dès lors qu'une bonne part des infrastructures de base sont présentes et qu'il s'agit de refaire la ville sur la ville plutôt que de l'édifier *ex nihilo*.

Parallèlement à de tels changements dans la nature des besoins, les observateurs soulignent que d'autres types de modifications se profilent : à côté de la demande qui émane alors des territoires métropolitains, des besoins émergent dans les espaces péri-urbains, dans les zones littorales... De toute évidence, les dynamiques parcourant les dépenses liées à la FBCF locale ne sont pas étrangères aux modalités du développement des territoires, aux politiques d'aménagement. Il en résulte que les mutations des dépenses locales sont à la fois structurelles et 'spatiales'.

Nonobstant les évolutions dans la territorialisation des dépenses et en partie de leur fait, à l'orée des années 2000, les volumes des dépenses consenties se maintiennent voire augmentent. Les auteurs postulent que cette dynamique d'ensemble devrait se poursuivre, sous le poids de processus continus d'amélioration de la qualité et d'augmentation de la quantité d'équipements. Ils augurent que « Les occasions d'investir ne devraient pas faire défaut. » (Guengant, Uhaldeborde, 2000, p. 455). Une progression incessante des dépenses est-elle cependant à tenir comme un objectif en soi ? Par ailleurs, si tant est que la somme des dépenses locales d'équipement converge *in fine* vers un montant analogue aux précédents, il resterait à mettre en lumière, de façon fine, si cet état final, qu'il soit préservé voire augmenté, ne recèle pas des déséquilibres territoriaux allant croissant.

Un système financier local résilient ?

Bon nombre des traits mis en exergue dans les chroniques mentionnées peuvent être tenus comme d'utiles soubassements pour l'analyse des dynamiques récentes et actuelles.

Tout autant que son intensité, la longueur de la période de régression des dépenses locales d'investissement a conduit les analystes à qualifier les années 90 de véritable « crise » de l'investissement public local. Ils s'interrogent quant à la pérennité de la reprise qui a suivi : « ne sera-t-elle qu'un feu de paille ou marque-t-elle un retournement structurel du comportement dépensier et, corrélativement, financier des autorités publiques locales ? » (Guengant, Uhaldeborde, 2000, p. 455). Autant d'ailleurs pour souligner, chemin faisant, la dépendance systémique entre dépenses locales et modes de financement (*cf. infra*).

La dynamique haussière s'est prolongée jusqu'en 2008, avant que s'engage un nouveau mouvement de recul. En 2017, un regain de dynamisme s'est produit, suite à la brusque décrue qu'ont traversée les dépenses de FBCF depuis 2013. La reprise s'est poursuivie en 2018 (S&P Global Ratings, 2018 ; La Banque Postale, 2018). L'on ne saurait s'engager dans une prospective, indiquant si l'accélération en cours sera ou non durable¹²⁷.

L'examen de la dynamique au long cours de l'investissement public local conduirait en tout état de cause à relativiser la notion de crise. Il incite au contraire à faire état de retournements périodiques, d'une plasticité ou d'une adaptabilité dont font preuve les institutions financières locales.

Ce qui fait écho aux propositions de M. Talandier (2016, 2019) qui, après avoir discuté du contenu des notions de transition et de résilience, propose leur transposition afin de qualifier les systèmes territoriaux et leurs mutations¹²⁸. Tout en évitant les abus auxquels la polysémie des concepts invite (Djament-Tran et *al.*, 2011), nous sommes tentés de définir la résilience comme la capacité d'adaptation d'un système face à des nécessités de changements, qui l'engagent dans des processus de transformation et dans sa transition vers un autre état. A ce titre, le système financier local pourrait lui-même être qualifié de résilient¹²⁹. Au cours des deux décennies passées, successivement, sous le poids de la conjonction de modifications de l'environnement économique, territorial, institutionnel et politique..., nous avons évoqué combien ce système avait dû évoluer, en volume comme en structure. Sa trajectoire en a subi des inflexions. Il fait encore la preuve d'une certaine efficacité puisque, bon an mal an, les services publics locaux continuent à être produits, à répondre aux demandes et à fournir tout ou partie des utilités requises.

Des mutations imputables à l'austérité ?

Les opérations de recherche dans lesquelles nous sommes engagée¹³⁰, tels les projets IPL (Investissement Public Local) et InveST (Investissement Public Local et Systèmes Territoriaux), apporteront des éclairages quant à la dynamique d'ensemble de l'investissement des collectivités et à propos de ses (éventuelles) mutations territoriales. « L'action publique opérée sous contrainte financière accentue les disparités entre et au sein des territoires », telle est en effet l'une des hypothèses centrales des deux projets.

D'ores et déjà, l'analyse des dynamiques en temps long de l'investissement public local, telle que nous l'avons succinctement présentée, ainsi que les éléments de connaissance en résultant sont fondamentaux ; ils

¹²⁷ Elle peut n'être qu'une manifestation ou une préfiguration du cycle électoral.

¹²⁸ Selon l'auteure, la transition relève de la nécessité d'un changement radical du régime dominant pour un système donné ; elle apparaît dans un contexte de crise, naît d'une situation paroxystique qui oblige à changer fondamentalement de régime ; le changement serait alors intentionnel. La résilience désigne plutôt un rebond voire un saut, principalement suite à un choc ; c'est également une mesure de la capacité des systèmes à se maintenir, voire à amorcer une autre trajectoire.

¹²⁹ La seule occurrence recensée du terme de résilience en matière de finances et de collectivités figure, accompagnée de peu de précisions quant à son contenu, dans un article de P. Parent (2017). Le terme est également utilisé dans l'un des rapports annuels de la Cour des Comptes (2018). Il est utilisé à de nombreuses reprises en 2020, en lien avec la crise sanitaire et économique.

¹³⁰ Cf. Volume 1.

contribuent à consolider la problématique de ces travaux en cours. Ceux-ci visent en particulier à analyser la baisse que les dépenses d'investissement des collectivités ont enregistrée depuis 2013, son récent changement de dynamique (Figures 7 et 9). En particulier, la régression constatée est-elle imputable à l'accentuation des contraintes financières pesant sur les budgets locaux, accentuation qui s'est notamment matérialisée par une baisse sensible de la principale dotation (la Dotation Globale de Fonctionnement DGF) versée par l'Etat aux collectivités (cf. Encadré 3) ? Cette pression externe sur les ressources des collectivités relèverait des politiques engagées par l'Etat, placées sous le sceau de l'austérité.

Avant tout usage, il importe de préciser quelle est l'acception donnée à la notion d'austérité, celle-ci étant à la fois fortement connotée et polysémique¹³¹. Comment distinguer ce qui relève d'un côté de la raréfaction des fonds disponibles pour les actions publiques, de l'autre des coupes imparties par la rationalisation dans l'usage même des fonds publics ? La première conception relèverait alors plutôt de l'austérité proprement dite, la seconde renvoyant quant à elle plutôt à une rigueur gestionnaire (Gourgues, Houser, 2017 ; Houser, 2017). Nos recherches à venir nous amèneront à préciser le sens à attribuer à l'une ou l'autre des deux notions en question, à envisager leur articulation. A ce stade, nous considérons principalement l'austérité au travers de ses manifestations, c'est-à-dire comme un ensemble de tentatives et de politiques destinées à contenir les dépenses publiques, notamment locales. La réduction des financements étatiques aux collectivités entre alors bien dans ce mouvement (cf. Encadré 3). Elle n'en serait cependant qu'une manifestation récente ; elle succèderait en effet à des régimes semblables ayant précocement affecté les budgets locaux et conduit à l'émergence d'une crise de la gestion financière locale¹³² (Hoffmann-Martinot, Nevers, 1985 ; Hoffmann-Martinot, 1988). Au début des années 80, selon ces auteurs, les impératifs d'austérité seraient entrés en tension avec la mécanique de la décentralisation, et auraient influé sur les enjeux de gestion locale (Mabileau, 1997). Il nous importera alors de repérer les enjeux, objectifs et manifestations actuelles des politiques prévalant sur le plan des finances publiques, ainsi que leurs incidences pour les budgets locaux, avant d'user sans réserve de la notion d'austérité.

Hors même ces précisions, un raisonnement rapide¹³³ consisterait à tenir les politiques étatiques, relevant de l'austérité et perceptibles au travers de la diminution de la DGF, comme engendrant mécaniquement la chute des dépenses locales d'investissement. La concomitance entre les deux mouvements invite à établir un tel rapport de causalité. La mise au jour de la multiplicité des facteurs influant sur l'effort passé d'équipement des collectivités, tout comme la complexité du système financier local, engagent toutefois à se départir d'un tel mode de raisonnement.

L'équivalence des volumes en jeu pourrait être trompeuse : entre 2013 et 2016, la DGF a diminué de 8,08 Md€, les dépenses locales d'équipement de 8,52 Md€¹³⁴. La présomption d'un lien univoque et déterministe vole cependant en éclats lorsque les données sont considérées plus attentivement. Pendant le même laps de temps, au sein du bloc local¹³⁵, les dépenses d'équipement ont en effet chuté de 7,83 Md€, la DGF de 4,28 Md€. La situation des communes et de leurs intercommunalités laisse entendre l'existence d'un mécanisme d'ajustement allant au-delà d'un strict alignement budgétaire. Tout se passe comme si les

¹³¹ Un travail d'explicitation théorique a été initié par M. Bigorgne (doctorante Latts), dans le cadre du séminaire de lancement de l'ANR InveST (avril 2019) ; il a été poursuivi par L. Halbert (responsable des projets PL et InveST) et présenté aux membres des deux projets (octobre 2019).

¹³² Soit encore de *fiscal crisis* ou de *fiscal stress*, qui ont affecté les gouvernements subnationaux des pays anglo-saxons bien plus précocement que les collectivités françaises.

¹³³ Et dont se gardent les membres des équipes de recherche engagées dans les projets IPL et InveST.

¹³⁴ Source : à partir de Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018.

¹³⁵ Composé des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (cf. Chapitre 4).

représentants de ces collectivités avaient sur-réagi à la contrainte externe, voire comme s'ils avaient eux-mêmes été les acteurs d'une forme d'austérité.

De multiples questionnements émergent en conséquence. Les décideurs locaux ont-ils anticipé les effets des baisses des dotations étatiques, cherché à prémunir leur collectivité contre les incertitudes ? Par un jeu de vases communicants, ont-ils déplacé le lieu d'exercice de la contrainte, le reportant sur les charges et budgets courants ? Le renforcement de la pression externe a-t-il servi de nouveau point d'appui et de légitimation pour le développement par les élus et leurs techniciens de stratégies de réductions ciblées des charges locales (Ségas, 2017) ? La figure des autorités politiques locales « austéritaires » fait-elle suite à celle des élus entrepreneurs, puis chefs d'entreprise (Demeestère, 1984 ; Thoenig, 1998), voire encore gestionnaires (Carles, 2013) ?

Il ressort par ailleurs que le cas des institutions régionales fait contrepoint à celui des collectivités du bloc local. La dotation des régions a été réduite de 0,87 Md€ et leurs dépenses d'équipement ont augmenté de 0,39 Md€. Ces variations contraires indiquent l'existence de l'usage de leviers spécifiques pour des ajustements internes aux budgets, opérés en tablant sur des effets de substitution et de complémentarité entre postes de recettes (Passavant-Guion, 2017, 2018).

Les projets de recherche en cours serviront à préciser les hypothèses envisageables, face à des évolutions tantôt symétriques, tantôt inversées des dynamiques locales dans un contexte de raréfaction des ressources. Nos investigations quantitatives nous conduiront à mettre en lumière quelles sont les déformations à l'œuvre dans les budgets locaux, quels sont les postes principalement affectés lorsqu'intervient un choc exogène ainsi qu'à qualifier les interdépendances financières en jeu¹³⁶. A l'issue, nous serons mieux à même de qualifier la résilience du système local, telle que nous l'avons formalisée. Les explorations qualitatives auxquelles nous participerons serviront à confirmer ou à infirmer les résultats chiffrés¹³⁷. Les investigations en question sont indispensables afin de repérer quels sont les ressorts organisationnels, politiques... au fondement de l'évolution des dépenses locales d'investissement ainsi que les résistances freinant l'adaptabilité des institutions financières face à un faisceau – inédit et renforcé – de contraintes. Elles nous permettront en outre de saisir quelles sont les représentations associées à l'austérité, qu'elle soit agie en interne ou qu'elle provienne de l'extérieur.

Une potentielle accumulation de « dette grise »

Le regard apporté par les études diachroniques est également primordial en ce qu'il illustre les transformations internes à l'investissement public local, à sa dynamique, et celles des dépenses liées. En effet, peu après le début de l'essor de l'effort d'équipement conduit par les collectivités, les investissements de renouvellement commencent à prendre de plus en plus de poids, aux côtés des créations nouvelles¹³⁸. Le

¹³⁶ A partir de données budgétaires détaillées issues des comptes de chacune des collectivités, pour la période 2010-2018.

¹³⁷ Dans le protocole IPL, une campagne d'une cinquantaine d'entretiens a été menée par les membres de l'équipe auprès des élus, personnels des services financiers et techniques d'un établissement public territorial (en Seine St Denis) et de 3 de ses communes-membres, choisies en raison de leurs différences socio-économiques, urbaines et financières ainsi que de représentants des bailleurs sociaux, aménageurs... intervenant au sein de ce territoire. Le matériau recueilli est en cours d'analyse.

La démarche de InveST sera analogue. Elle sera à la fois de plus grande ampleur (6 territoires intercommunaux) et plus diversifiée. Outre les incidences du resserrement des contraintes financières sur les politiques locales en matière d'aménagement, de logement social, de gestion du patrimoine foncier et immobilier des collectivités, explorées dans IPL, la recherche InveST est étendue aux politiques locales de mobilité (douce), à celles déployées en matière d'eau et d'assainissement.

¹³⁸ Il n'existe pas de données comptables, budgétaires ou financières permettant de différencier, au sein de la FBCF locale, ce qui relève d'investissements neufs, de grosses réparations... Les auteurs procèdent à des estimations et retiennent que « La consommation de capital fixe représente 37% des dépenses brutes d'investissement des collectivités locales en 1982 contre 20% de 1971 à 1973. » (Guengant et al, 1984). Ils estiment encore que « Si au début des années 70, période d'accumulation d'équipements nouveaux, les dépenses de renouvellement ne représentaient que 20% de la totalité des investissements, désormais cette part est supérieure à 60%, atteignant même 75% au plus fort de la période de repli de l'effort d'investissement en 1997. » (Guengant,

stock de capital existant pèse, conjointement à la dynamique de flux (Guengant et *al.*, 1984). Les besoins de réparations, de renouvellement... ne sont d'ailleurs pas semblables selon qu'il s'agit d'infrastructures ou d'équipements dits de superstructures. Les premières ont généralement des durées de vie plus longues que les secondes. Comme celles-ci tendent à devenir plus présentes dans le patrimoine local, les besoins de remplacement ont toute probabilité de s'intensifier. L'investissement d'hier pèse sur celui d'aujourd'hui, en volume comme en structure. Des mécanismes d'induction et des liens de récurrence se tissent, au sein même des budgets d'équipement des collectivités. L'inertie et la rigidité des charges ne tiendraient alors pas uniquement à celles qui sont qualifiées de courantes. Ceci est d'autant plus patent que les dépenses relevant du maintien du patrimoine (public local) sont obligatoires, selon les termes du CGCT¹³⁹.

Ce qui crée autant de contraintes et de mutations structurelles au sein du système financier local, dès lors que les collectivités entendent maintenir le patrimoine dont elles sont détentrices, sous l'effet d'une sédimentation progressive. Au risque sinon de voir s'accumuler une « dette grise » (Rebeyrote, Pires Beaune, 2019)¹⁴⁰, ainsi que des dégradations dans la qualité des services... Ce qui est d'ailleurs probablement le cas puisque, de longue date, selon les diverses estimations disponibles (IGA, CGEFi, IGF, 2016 ; La Banque Postale, 2015, 2016), les dépenses annuelles d'équipement sont moindres que la consommation dite de capital fixe, soit encore que les besoins pour le maintien en l'état du patrimoine existant. Aujourd'hui, le différé des gros entretiens et des travaux de réhabilitation est parfois vu localement comme une voie de rationalisation des dépenses du moment et de contrôle de leur évolution (Carassus et *al.*, 2017). Les modifications dans les dépenses d'investissement, les mutations intervenant au sein de l'investissement public local, du sous-système qu'il forme, ne sont alors pas uniquement techniques. Compte tenu des possibilités d'arbitrages entre travaux neufs, maintien et renouvellement de l'existant, opérés sous contraintes de ressources, les transformations sont également politiques et économiques. Le (sous-)système peut de la sorte s'émanciper d'une totale dépendance au passé. Au risque toutefois de se voir rejoint par ce passé par la suite, avec autant de surcoûts...

Il convient encore de mentionner que la question de la préservation du stock de capital public existant n'est pas seulement financière ou budgétaire ; elle est également organisationnelle. La maintenance du patrimoine est tributaire de l'intérêt que portent les collectivités à la connaissance des éléments mêmes qui le constituent, ainsi que de leurs capacités à mobiliser une ingénierie en conséquence. Les pratiques héritées, les conventions comptables¹⁴¹ sont peu incitatives en la matière (Malvy, Lambert, 2014). Dans les faits, les inventaires locaux sont plus ou moins aboutis, tout autant que les modalités effectives de gestion patrimoniale (Cour des Comptes, 2013 ; IGA, CGEFi, IGF, 2016). Les cultures politiques et professionnelles, les modes d'organisation hérités du passé contribuent à l'inertie des institutions financières et finalement, à celle du système, voire à son entropie¹⁴². Un renversement de perspective peut difficilement s'opérer à court terme.

Uhaldeborde, 2000, p. 454). Il est encore évalué que le besoin théorique de réhabilitation du patrimoine dont ont charge les collectivités représenterait en moyenne (entre 2010 et 2014) près de 40 Md€ par an, soit environ 80% des dépenses d'investissement des administrations publiques locales sur la période. Au cours de cette même période, entre 40% et 50% des dépenses d'investissement des collectivités seraient consacrées à des projets d'équipement neufs. (IGA, CGEFi, IGF, 2016).

¹³⁹ Les dépenses d'entretien et de conservation d'une grande part de leur patrimoine (locaux publics, voies, réseaux...) sont obligatoires pour les collectivités (art. L2321-2 du CGCT).

¹⁴⁰ La notion est utilisée par A. Lambert (cité in Assemblée Nationale, 2019), explicitant que « le sous-investissement a un coût qui constitue la 'dette grise', concept utilisé en matière de suivi financier des infrastructures (voirie, ouvrages d'art, réseaux) et qui recouvre l'idée que le défaut d'entretien d'aujourd'hui va rendre indispensable un surinvestissement demain. » En raison de leur invisibilité, la dette ou les coûts à venir sont qualifiés de gris. (IRDIM, 2014, *Entretien et préserver le patrimoine d'infrastructures de transport : une exigence pour la France*, Livre blanc, 28 p.)

¹⁴¹ Les règles d'amortissement sont à la fois variables selon la nature des biens et des collectivités ; elles sont en outre diversement pratiquées. Le champ de l'amortissement obligatoire est en tout état de cause très limité.

¹⁴² Terme consacré pour caractériser l'état de « désordre » d'un système.

Resteraient également à évaluer quelles sont les potentialités offertes par cette gestion, lorsqu'elle est rendue active, ce qu'elle recèle comme enjeux et potentialités du point de vue des transformations de l'action publique et de la production urbaine (Adisson, Artioli, 2019). Les travaux (qualitatifs) engagés dans le cadre des projets IPL et InveST seront à nouveau porteurs de connaissances sur ces points problématiques. Il est en effet fait l'hypothèse que l'intensification de la contrainte budgétaire est susceptible d'induire des modifications dans les priorités sectorielles locales, en faveur ou au détriment notamment de la gestion par les collectivités de leur patrimoine foncier et immobilier.

De façon générale, recenser et gérer tout comme entretenir le stock de patrimoine public existant requiert une ingénierie et des moyens dédiés. De telles ressources sont également indispensables pour le fonctionnement courant des équipements, afin de rendre possible leur utilisation. Si la dynamique des charges courantes est de fait induite par celle de l'investissement, ce mécanisme d'induction n'est pas le seul facteur d'évolution des budgets locaux de fonctionnement.

2-2-Les charges courantes, une dynamique à la fois induite et autonome

Un patrimoine public local induisant des charges courantes

Par l'intermédiaire de mécanismes de dépendance et de liens de récurrence¹⁴³ entre la formation du capital fixe et les compléments requis en vue de parvenir à la fourniture des services, des relations se tissent entre les différentes composantes du budget, entre les sections qui le composent. Elles influent sur leurs équilibres respectifs.

Au nom de conventions et de pratiques comptables quasiment immuables¹⁴⁴, les dépenses liées à la création des équipements et celles relevant de leurs usages sont consignées, pour les premières, dans la section d'investissement des comptes/budgets locaux, pour les secondes dans la section dite de fonctionnement. La pertinence de cette dichotomie puis sa permanence méritent d'être interrogées (Muzellec, 1988). La séparation fait sens en ce qu'elle facilite l'instauration d'une indispensable comptabilité patrimoniale. Sa formalisation relève d'une (lente) pénétration des référentiels et outils gestionnaires (inspirés du *New Public Management*) dans la sphère publique locale (Pupion, Chappoz, 2015 ; Allé, Navarre, 2015). Pourtant, elle instaure une catégorisation et une rigidité teintées d'arbitraire¹⁴⁵. La séparation des flux monétaires s'oppose à une vision intégrée de l'action publique locale¹⁴⁶. Elle est encore susceptible de favoriser des choix stratégiques¹⁴⁷. En outre, dans la mesure où le dispositif d'enregistrement des dépenses comporte des zones de flou, il n'est pas exclu que les collectivités en aient des pratiques diversifiées.

D'un point de vue théorique, A. Guengant (1993, 1999) et ses co-auteurs (Guengant et al., 2008a, 2008b) considèrent les charges courantes ou d'exploitation comme représentant un endettement technique. Ce sont en effet autant d'engagements, liés à la présence effective du capital fixe que représentent les équipements collectifs, pesant sur les budgets à venir et ayant un caractère quasiment inéluctable. Le respect de ces engagements conditionne la production d'utilités, évite les gaspillages inhérents à l'immobilisation improductive d'un capital. Ces auteurs indiquent encore que, dans le cas général, il nous est collectivement difficile de renoncer aux acquis et à l'offre habituellement proposée de services publics locaux. En quelque sorte, les charges récurrentes seraient incompressibles et freineraient l'adaptabilité des budgets locaux. La progression de ces charges, parallèlement à celle des montants dépensés pour répondre aux besoins de renouvellement (cf. *supra*), elles aussi difficilement compressibles, génère un véritable risque patrimonial pour les collectivités. L'ampleur de ce risque en vient à primer, comparativement à celui, financier, que font courir aux entités locales les emprunts qu'elles ont contractés. Une autre formulation consiste à retenir que les solutions infrastructurelles, les choix équipementiers effectués à un moment donné limitent les marges de manœuvre budgétaires à venir : ils créent, en interne, des contraintes¹⁴⁸. Ils font encore peser la menace d'une austérité pour demain, face à des ressources rares ou allant en se raréfiant ; chaque organisation locale aurait, d'elle-même, en interne suscité ce faisceau de sujétions. D'un point de vue global, en raison de ces

¹⁴³ A. Guengant (1993) distingue à ce titre une récurrence dite « variable », liée aux dépenses de consommation courante et de charges de personnel, une récurrence dite « fixe », imputable à la consommation de capital fixe. Il convient également de prendre en compte une récurrence dite financière, correspondant à l'amortissement des emprunts éventuels contractés pour le financement de la constitution du capital fixe.

¹⁴⁴ Elles sont demeurées pratiquement inchangées depuis 1838 ! (Brenner, 2013) Nous évoquerons leurs évolutions récentes, en lien avec une internationalisation des normes comptables et des pratiques de gestion (cf. Chapitre 3).

¹⁴⁵ Des dépenses courantes d'entretien peuvent en effet avoir des incidences sur la durée de vie du patrimoine, son amortissement et le besoin de son renouvellement, soit encore sur ce qui relève de la section d'investissement.

¹⁴⁶ Un équipement peut être réalisé s'il ne dégrade pas l'équilibre de la section d'investissement, même s'il est générateur de forts déficits de fonctionnement.

¹⁴⁷ De façon à garantir, de façon plus ou moins formelle, les équilibres budgétaires pour chacune des sections et pour leur ensemble.

¹⁴⁸ Et ce, selon toutes hypothèses, y compris lorsqu'au nom d'enjeux de développement durable et de réductions des consommations de ressources, des solutions initialement lourdes en investissement, lors de la phase de réalisation, sont effectuées en vue de limiter les charges courantes de fonctionnement (de fluides, d'énergie...). Le jeu des contraintes est inversé et les équipements devront en tout état de cause être maintenus en état et remplacés.

mécanismes et de leur dynamique conjointe, la structuration du système financier local contient en germe des incertitudes quant au devenir du système lui-même.

Quoi qu'il en soit, l'existence des incidences des budgets d'investissement sur les charges courantes et sur leur croissance incrémentale a été mise en évidence très précocement, pratiquement dès la montée en charge de l'effort d'équipement consenti par les collectivités (Mantz, Ungemuth, 1981). Dans le débat public comme dans les rapports officiels ou institutionnels s'attachant à souligner la progression des dépenses locales de fonctionnement et des budgets courants, le lien de dépendance entre cette hausse et la dynamique antérieure d'équipement est évoqué, sans toutefois que son intensité soit évaluée. Il en résulte un grand écart entre, d'une part, la chronique régulière que l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités contribue à entretenir, les mesures précises de pilotage dont ces charges font l'objet (cf. Encadré 3) et d'autre part, le déficit de connaissances qui entoure la nature des pressions en question, le dosage des ingrédients qui composent les dépenses en jeu. Ne pourrait-on alors faire état, à propos de ces charges, d'une construction discursive, politique et instrumentale puisque, *in fine*, elle sert des objectifs d'action publique ?

Si l'existence des mécanismes d'induction et des risques évoqués ne fait guère de doute, la mise en évidence de la forme exacte de ces liens et de leur intensité ne va pas de soi. Au-delà même de la séparation des budgets en sections, la comptabilité locale, précisément au nom du principe d'universalité qui régit l'usage des deniers publics¹⁴⁹ et la catégorisation des postes budgétaires selon leur nature (cf. Chapitre introductif) ne permettent pas de « chaîner » ce qui relève de la création d'un équipement collectif et des charges que son utilisation induit pour le budget local. La faible connaissance des moyens dédiés à son fonctionnement et l'intérêt modéré accordé à leur évaluation précise sont corrélatives de celle, elle-même encore embryonnaire, du patrimoine public local.

Seules sont disponibles des estimations de ces charges patrimoniales ; elles sont produites sur la base d'études économétriques ou expertes. Pour une dépense d'investissement de 100, il en résulterait un surcoût annuel s'échelonnant entre 11 (Gilbert, Guengant, cités *in* Malvy, Lambert, 2014) et 16 (Guengant et al., 2008b ; Guengant, 2009) ; ce surcoût serait composé à environ de 55% de charges de personnel¹⁵⁰. Par ailleurs, il est encore évalué que, en 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine de l'ensemble des collectivités territoriales représentaient environ 7% de leurs charges de fonctionnement¹⁵¹, 14% en incluant les charges de personnel affectés à la gestion du patrimoine (IGA, CGEfi, IGF, 2016). Ces charges patrimoniales progresseraient moins rapidement que les dépenses courantes des collectivités.

Les experts ne manquent pas de souligner que les évaluations ont un caractère relatif. Elles agrègent en effet des réalités fortement contrastées. Les patrimoines publics locaux sont plus ou moins « capitalistiques », plus ou moins fréquentés...

En outre, les mécanismes de récurrence résultent de facteurs à la fois techniques et politiques (Guengant, 2013). A la manière de ce qui vaut en matière de remplacement des éléments de patrimoine amorti, il peut en effet être choisi localement d'être plus ou moins économe en consommations intermédiaires, en présence de moyens humains..., pour un ou plusieurs équipements donnés. Les combinaisons productives diffèrent

¹⁴⁹ En son nom, l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses ou bien encore, dans le cas le plus général, les premières ne sont pas affectées à la couverture d'une dépense déterminée.

¹⁵⁰ Pour une dépense d'investissement de 100, une collectivité territoriale devra supporter un surcoût annuel en termes de personnel de 6 et un surcoût annuel de 5,2 de ses dépenses de fonctionnement hors personnel pour la maintenance de l'équipement (Gilbert, Guengant, cités *in* Malvy, Lambert, 2014). A. Guengant (2009, p. 834) indique que « un euro d'investissement net supplémentaire (hors investissement de maintenance et de renouvellement) génère chaque année une dépense additionnelle de fonctionnement de 16 centimes, dont 9 en salaires et 7 en consommations intermédiaires. »

¹⁵¹ Hors dotations aux amortissements.

selon les lieux, sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Il en résulte que « La dynamique de la dette technique constitue, à la fois, une variable d'état et en partie une variable de commande du système financier local » (Guengant, 1995, p. 130).

Les collectivités rationalisent, optimisent... diversement leurs charges de fonctionnement (Carassus et *al.*, 2017). Face à une contrainte de réduction des ressources, les objectifs de contrôle, de management et de planification se déploient différemment (Hoffman Martinot, 1988). Les décideurs locaux sont plus ou moins en recherche d'efficacité (Guenoun et *al.*, 2015), plus ou moins prompts à se saisir du levier d'ajustement budgétaire que constituent les charges de fonctionnement¹⁵². Ce qui conduit à renforcer l'hypothèse que, face à une austérité s'imposant du fait de la raréfaction des ressources externes, une austérité agie de l'intérieur est en mesure de se manifester, et de s'exercer de façon différenciée. Quelle efficacité peut-il en résulter ? Quelles incidences en découlent du point de vue de la trajectoire d'ensemble du système financier local ?

Une logique autonome d'évolution des dépenses de fonctionnement

Toutes les charges locales de fonctionnement ne sont pas induites par la présence des équipements publics. Hors même les interventions en matière de redistribution, les missions régaliennes assumées localement ne nécessitent par exemple pas ou guère d'immobilisations. Par ailleurs, toute l'offre de services publics locaux ne ressort pas de sujétions. En accord avec leur vocation décentralisée et au nom du principe de libre administration, les collectivités disposent de latitudes pour moduler tant les quantités que les qualités des services produits localement. Ainsi par exemple, si les départements n'ont pas de marges de manœuvre pour la détermination et pour le versement des prestations obligatoires, leurs pratiques dans le domaine de l'action sociale extralégale et facultative sont diversifiées (Drees, 2006). Les politiques départementales sont loin d'être semblables, y compris au regard des actions fortement prescrites (Helfter, 2010) et tout autant les dépenses d'aide sociale sont-elles séparées par de forts écarts (Cour des Comptes, 1995 ; Diallo, 2019). L'existence et la portée de ces effets de gamme sont toutefois encore peu renseignées (Gilbert, Guengant, 2002).

Les dépenses de personnel des collectivités locales et leur gestion sont emblématiques de l'intrication de sujétions valant pour toutes les collectivités et de possibilités de décision ménageant un espace de choix discrétionnaires pour leurs représentants (Maurel, 2006). Le statut de la fonction publique territoriale organise un statut pour les employés des collectivités, garantissant une uniformité (de droits et de devoirs pour les parties prenantes) quel que soit le lieu d'emploi et l'employeur. En lien, les rémunérations des agents et leur progression, le régime salarial des fonctionnaires locaux sont tributaires de décisions prises au niveau national (Navarre, 2017a). Un ensemble de contraintes limitent en conséquence les pouvoirs des employeurs locaux. Ces derniers disposent néanmoins de latitudes : en respectant les dispositions inhérentes aux statuts de leurs personnels et en se conformant au cadre légal, les représentants des collectivités sont décisionnaires sur le plan des recrutements, des effectifs... La maîtrise des charges salariales locales est de ce fait à la fois contrainte et l'objet de choix exercés localement.

Les charges liées aux rémunérations des personnels de la fonction publique territoriale ont progressivement augmenté, parallèlement à la montée en puissance des collectivités. Au point de représenter une part conséquente des budgets locaux. En 2017, elles s'élèvent à près de 62 Md€, soit à environ 36% des dépenses

¹⁵² Reprenant les catégorisations établies par Overmans et Noordegraaf (2014, « Managing Austerity: Rhetorical and Real Response to Fiscal Stress in Local Government », *Public Money and Management*, mars, 99106), les auteurs mentionnent plusieurs voies, politiques et gestionnaires, d'ajustement des budgets et des dépenses locales : il peut s'agir de démarches de contraction des activités (*decline*), d'élargage des prestations (*cutbacks*), de réajustement des recettes et des dépenses (*retrenchment*) ou de restructuration des processus opérationnels en vue d'une meilleure efficacité (*downsizing*).

(réelles) de fonctionnement des collectivités et de leurs groupements. Elles tendent encore à progresser plus rapidement que l'ensemble des charges courantes¹⁵³. Les représentants locaux seraient peu économes de leurs moyens : les effectifs progressent continuellement. Les politiques locales de recrutement, et les charges qui en découlent, évolueraient de la sorte en lien avec des ressorts décisionnels possédant une indépendance certaine au regard des seules politiques locales d'équipement.

Aussi, en raison de leur importance, de leur évolution et des avis controversés auxquels elles donnent lieu, les charges de personnel local forment un enjeu, tant pour les représentants de l'Etat, soucieux de la maîtrise des dépenses et des comptes publics, que pour ceux des collectivités, aux prises avec leurs missions de services publics et avec les contraintes d'équilibre de leurs budgets (Navarre, 2014d)¹⁵⁴. Le double positionnement de ces charges, à la conjonction de logiques verticales et horizontales, contribue au traitement de l'emploi public (local) comme un problème budgétaire. Les dépenses en la matière sont tenues comme une variable d'ajustement des comptes, sous-tendant des objectifs de gestion – managériale – de l'action publique, de ses tentatives de pilotage par la performance (Le Saout, 2017a). Localement, l'optimisation des charges salariales et les coupes dans les effectifs sont diversement pratiquées selon les lieux, ainsi que l'indiquent les premières enquêtes qualitatives conduites dans le cadre du projet IPL. Si les réductions du nombre d'emplois sont un levier fréquemment manié, l'usage de ce dernier tend à trouver ses propres limites. Atteindre les objectifs politiques affichés en matière d'action publique locale suppose de disposer d'effectifs minimaux ; procéder aux rationalisations engagées nécessite encore d'étoffer voire de maintenir stables les volumes de personnels employés dans les fonctions-supports...

Le repérage des enjeux, locaux comme nationaux, relatifs aux rémunérations des employés de la fonction publique territoriale indique que le pilotage de ces charges participe d'une construction politique, qu'elle est enserrée dans des logiques qui dépassent les finalités mêmes de l'action publique locale. La pression induite par la nécessité des ajustements budgétaires influe de la sorte sur le volume des dépenses de personnel et sur leur progression. Les composantes du système financier local sont tributaires des impulsions qui leur sont données de l'intérieur ou de l'extérieur, au nom de principes gestionnaires ou de pressions politiques, sans qu'apparemment les questions d'utilité soient toujours premières. Des investigations précises mériteraient d'être conduites afin d'infirmier ou de confirmer ce qui relève à ce stade de simples constats.

Il ressort finalement que le système financier local est parcouru par des relations intriquées entre les flux consacrés aux investissements, les charges patrimoniales et les autres dépenses courantes, celles-ci possédant toutefois des ressorts singuliers de détermination et d'évolution. Ce qui révèle bien l'état complexe de ce système, la multiplicité des facteurs concourant à ses transformations, les uns contraignant ses adaptations, les autres contribuant à sa résilience voire à sa soutenabilité.

¹⁵³ Entre 1996 et 2015, les dépenses locales de personnel ont été multipliées par 2,37, contre une multiplication par 2,15 pour les dépenses (réelles) de fonctionnement (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2018). La progression de ces dépenses, principalement sous l'effet d'une hausse des effectifs de la fonction publique territoriale, expliquerait 68% de l'évolution constatée pour les dépenses de fonctionnement des APUL au cours de la période 2003-2017 (Jaune budgétaire, 2019). L'augmentation des effectifs trouverait ses fondements ailleurs que dans le processus de décentralisation tel qu'il s'est opéré (Cour des Comptes, 2009a).

¹⁵⁴ Nous dédions d'ailleurs une analyse spécifique à ces charges et aux choix territoriaux dont elles font l'objet (cf. Chapitre 4).

Encadré 3 – Les concours financiers de l’Etat, des changements de conventions et/ou de paradigmes

La question des versements financiers de l’Etat en direction des collectivités est fortement documentée dans les publications institutionnelles, dans les documents officiels comme dans les articles scientifiques. Les changements dans les conventions de partage des ressources publiques entre niveaux de gouvernement, tels ceux intervenus ces dernières années, stimulent les productions tant d’avis, de prises de positions que d’analyses. Nous ne saurions en établir succinctement la synthèse.

En revanche, apparaît la nécessité de préciser brièvement, d’un point de vue factuel, quelles ont été les inflexions majeures apportées au régime des concours financiers de l’Etat en direction des collectivités lors de la période récente. Ne serait-ce qu’en raison de leur ampleur, ces transferts et leur dynamique constituent en effet, en tant que ressources externes, l’un des ressorts majeurs du système financier local et de ses transformations. Aussi, nous procédons à un balayage, rétrospectif et synthétique, des évolutions ayant marqué la trajectoire des concours versés par l’Etat aux collectivités, telles qu’elles se sont manifestées depuis les années 90¹⁵⁵.

Nous plaçons la focale sur la Dotation Globale de Fonctionnement DGF. Cette dotation est en effet le principal constituant de l’enveloppe des concours financiers aux budgets locaux. Comme en témoigne la littérature dédiée, elle se révèle par ailleurs le poste le plus sujet à évolutions, voire à enjeux. D’un point de vue quantitatif, en 2018, la DGF s’élève à 27 Md€, les concours financiers à près de 42 Md€ et l’ensemble des transferts étatiques (comprenant des subventions spécifiques, des compensations fiscales et de la fiscalité transférée) atteignent près de 105 Md€ (OFGL, 2018). La DGF a été créée en 1979 (Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979), en substitution du Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires (VRTS). Elle est versée annuellement à toutes les collectivités (Figure 9). Depuis son origine, elle a fait l’objet de multiples réorganisations (Pirès-Beaune, Germain, 2015)¹⁵⁶, complexifiant son régime et engageant vers des propositions de réforme (différée). Ses finalités sont malgré tout demeurées inchangées : outre sa fonction (partielle) de compensation fiscale, la dotation poursuit des objectifs d’allocation et de péréquation.¹⁵⁷

De façon générale, les principales étapes évoquées (Figure 10) et ayant présidé aux évolutions du montant de la dotation au sein des concours financiers étatiques font écho aux préoccupations croissantes des gouvernements successifs au sujet de l’évolution des dépenses publiques. Cette attention particulière tient au respect des engagements européens s’imposant à l’Etat français. En leur nom et en respect des critères dits de convergence (ou encore de Maastricht, consacrés dans le Pacte de Stabilité et de Croissance PSC signé par la France en 1997), le déficit public doit être inférieur à 3% du PIB, la dette publique en-deçà de 60% du PIB. En tant qu’entités composant la sphère publique, les collectivités sont des concurrents de l’Etat (et des Administrations de Sécurité Sociale) dans l’accès aux ressources, communes et rares, que deviennent la dette et le déficit publics (Gilbert et *al.*, 2009). Le rationnement des concours est un levier à disposition de l’Etat pour restreindre ses dépenses et partant, son endettement et son déficit ainsi que pour atteindre les objectifs qu’il se fixe au regard de son propre budget. La DGF est dès lors un enjeu de la gouvernance des finances publiques.

En 1989, représentants de l’Etat et parlementaires estiment que la progression de la DGF, jusque-là indexée sur le produit de la TVA, est trop rapide. La Loi de Finances de l’année puis celles de 1990, 1991 et 1992 instituent une évolution de la dotation calée sur l’inflation augmentée d’une part du taux de croissance du Produit Intérieur Brut PIB (en volume). Face à la nécessité des différents niveaux de gouvernement de disposer d’une certaine visibilité quant à l’évolution de leurs budgets respectifs, les règles de progression des concours financiers étatiques tendent par la suite à être inscrites dans des conventions pluriannuelles¹⁵⁸, s’entendant comme une forme de contractualisation liant l’Etat et les collectivités.

¹⁵⁵ Tout en étant conscient que notre perspective est partielle puisque la lecture effectuée n’intègre pas la description des modalités de partage des volumes d’ensemble entre collectivités quand ces conventions sont décisives pour ces collectivités et majeures d’un point de vue territorial. Un tel panorama, assorti de considérations analytiques, engagerait un véritable chantier de recherche.

¹⁵⁶ Les réorganisations majeures ayant affecté les volumes résident dans l’incorporation, en 2004, de compensations fiscales au sein de la Dotation et dans la suppression, en 2018, de la part de DGF allouée aux régions. Les institutions régionales sont désormais attributaires d’une fraction de la TVA (soit 4,12 Md€ en 2018). La Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a par ailleurs modifié les articles (L.2334-7 à L.2334-12) du Code Général des Collectivités Territoriales traitant de la DGF et notamment, réformé (en les « forfaitarisant ») les modalités de calcul de la dotation forfaitaire (notamment des communes) pour 2015 (puis les années suivantes).

¹⁵⁷ En 2020, la part péréquation de la DGF représente environ 29% de son montant total, soit à peu près 8 Md€ (source : Fipeco).

¹⁵⁸ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduira par la suite la programmation pluriannuelle des finances publiques.

Pour la période s'étendant de 1996 à 1998, un Pacte de stabilité financière est initié. Il est destiné à contenir la progression de la dépense que représente la dotation pour l'Etat, en garantissant simultanément les ressources requises par et pour les collectivités. Les dotations et versements sont répartis entre différentes « enveloppes » qui font l'objet d'évolutions différentielles. La DGF figure dans une « enveloppe normée », progressant en fonction de l'indice des prix (hors tabac). Les autres « dotations sous enveloppe » évoluent à leur propre rythme et selon leur nature. De façon à respecter l'objectif de progression du montant total des transferts et en vue de rendre celle-ci compatible avec la norme d'évolution des dépenses de l'Etat, un certain nombre de versements augmentent moins rapidement que l'ensemble, voire diminuent : ils servent de variables d'ajustement. Il en résulte, indirectement, des mécanismes de redistribution entre collectivités, selon qu'elles sont plus ou moins bénéficiaires des différents concours.

Pour la période s'étendant de 1999 à 2001, un Contrat de croissance et de solidarité est mis en place. En particulier, « l'enveloppe normée » évolue plus favorablement que précédemment : son montant est indexé sur l'inflation majorée d'une part de la croissance du PIB (en volume). Ce mécanisme d'évolution perdure jusqu'en 2007.

Face aux difficultés économiques et budgétaires, la Loi de Finances de 2008, initiant un Contrat de stabilité, restreint la progression de l'ensemble des concours de l'Etat : ceux-ci sont indexés sur l'inflation. L'effort se poursuit et, entre 2011 et 2013, « l'enveloppe normée » connaît une stabilisation en valeur (et à périmètre constant). Ce qui induit une diminution en volume des montants en question.

Le mouvement de diminution s'intensifie ensuite, mû par des objectifs gouvernementaux visant à associer plus étroitement encore les collectivités au redressement des comptes publics. Le principe de leur participation (dite contribution au redressement des finances publiques CRFP) est acté dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013. Ce Pacte va présider aux dispositions gouvernementales prises durant la période 2014-2017. Une première baisse de la dotation est opérée en 2014 (d'un montant prévisionnel de 1,5 Md€).

Les collectivités devant être porteuses de 11 Md€ d'économies (au sein des 50 Md€ prescrits pour l'ensemble de la sphère publique), la dotation est destinée à diminuer d'autant entre 2015 et 2017. L'objectif est inscrit dans la Loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2014 à 2019. Hors cas spécifiques, la diminution s'applique pour toute collectivité, proportionnellement à ses recettes (réelles) de fonctionnement (de l'année n-2). Face à la mobilisation des élus locaux contestant l'ampleur et la rapidité des baisses, à l'occasion du 99^{ème} Congrès des Maires en juin 2017, le Président de la République annonce une atténuation de la réduction de dotation appliquée aux communes et à leurs intercommunalités.

Des modalités ciblées de modération des baisses sont mises en place, via une montée en charge des dispositifs de péréquation (au titre desquels la Dotation de Solidarité Urbaine et la Dotation de Solidarité Rurale en direction des communes).

Parallèlement à ces dispositions, un objectif (annuel) d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est fixé (article 11 de la Loi de Programmation des Finances Publiques du 29 décembre 2014). De façon à respecter le principe de libre administration des collectivités, l'Objectif revêt un caractère principalement indicatif. Il vaut pour toutes les collectivités (différenciées selon leur type).

Figure 10 – Montants de la Dotation Globale de Fonctionnement, 1996 à 2018, en Md€



Source : élaboration dans le cadre de InveST, 2019

Annuellement, les baisses de DGF sont modérées au regard de l'importance des budgets locaux, leur poids cumulé n'étant cependant pas anodin (Tableau 5).

En 2018, une nouvelle période s'engage, rompant avec celle d'un pilotage gouvernemental des budgets locaux par l'intermédiaire des recettes des collectivités. Les concours étatiques demeureront stables (en volume et à périmètre constant) durant le mandat présidentiel. Le ralentissement de la croissance de la dépense pour toutes les administrations demeure le mot d'ordre ; la volonté est affichée de continuer à associer les collectivités à ce mouvement. Il est en conséquence demandé aux APUL qu'elles réalisent des économies à hauteur de 13 Md€ à partir de leurs dépenses de fonctionnement¹⁵⁹. La régulation s'effectue désormais par le biais des dépenses locales. De façon à atteindre l'objectif de modération visé, dans le cadre de la LFPF établie pour les années 2018 à 2022¹⁶⁰, les plus grandes collectivités¹⁶¹ sont tenues à une obligation de contractualisation portant sur l'évolution annuelle de leurs dépenses de fonctionnement. Celle-ci est limitée à 1,2%. Des modulations du seuil peuvent être introduites, lors de la négociation entre les services préfectoraux et les représentants de la collectivité concernée, en préalable à l'établissement du contrat et ce, afin de tenir compte de spécificités locales (dans des limites et conditions fixées par Décret). Des avantages sont accordés aux collectivités respectueuses des termes du contrat (sous forme d'une majoration de taux de subventionnement de certains projets d'équipement) ; à l'inverse, celles qui ne respectent pas les objectifs prescrits font l'objet d'une reprise financière.

Il apparaît de la sorte que, depuis sa création, la trajectoire de la DGF a été composée de plusieurs séquences, plus ou moins favorables à l'expansion des budgets locaux. La période s'étendant de 2011 à 2017 fait l'effet d'un renversement inédit de perspective. Les collectivités, alors qu'elles étaient accoutumées à la progression des montants, doivent désormais compter avec des concours moins abondants ; sous contrainte d'équilibre budgétaire, il leur faut ajuster en conséquence leurs propres politiques financières. La DGF, qui a contribué à leur autonomie en matière de dépenses, vient à se raréfier ; ce changement révèle par là même leur profonde dépendance à leur gouvernement central. Le retournement de tendance équivaut en soi à un changement de paradigme, avec l'apparition d'une contrainte renouvelée de rationnement et l'émergence de nouvelles incertitudes. Il résulte d'une construction politique (reflétant les rapports de pouvoir séparant représentants de l'Etat et des collectivités), d'une élaboration économique et financière. A ce titre, d'autres modalités de partage étaient envisageables (Breuillé, 2008b).

¹⁵⁹ Comparativement à l'évolution dite spontanée de ces dernières et non au regard de leur progression effective.

¹⁶⁰ Les modalités effectives des dispositions arrêtées sont précisées dans la Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de Programmation des finances publiques.

¹⁶¹ Soit celles dont le budget –annuel et principal- dépasse 60 M€ en fonctionnement. Elles sont au nombre de 322 (régions, départements, communes et intercommunalités).

Reposant sur des objectifs analogues concernant la taille du secteur public et l'intensité des prélèvements obligatoires, également guidées par la convergence à l'endroit des objectifs européens relatifs au pilotage des comptes publics, la séquence 2014-2017 et celle inaugurée depuis diffèrent sensiblement. Les conventions passées avec les collectivités, le dispositif instrumental... ont changé.

La première séquence, dans le prolongement des dispositions qui ont précédé, postule de l'efficacité d'un mécanisme de *flypaper effect*¹⁶² inversé. Des recettes locales dynamiques, et dont la croissance est alimentée par celle des dotations étatiques, ont engagé vers une expansion des budgets des collectivités. Réduire les versements en question devrait, selon toute hypothèse, conduire vers un ralentissement des dépenses locales.

La seconde séquence vise à agir directement sur la progression des dépenses et à la mettre sous contrainte, puisque c'est elle qui est en question. Sur la base d'une formule autoritaire, le dispositif mis en place lors de la première séquence est administré mécaniquement et collectivement, toutes les collectivités étant également concernées ; les principales différenciations de traitement résultent d'un potentiel émargement aux dispositifs de péréquation. La réalisation collective des objectifs dépend de l'effectivité du mécanisme de rappel présumé, d'une confiance dans la convergence des politiques financières territorialisées. Dans la seconde séquence, il est fait usage d'une négociation, d'une contractualisation formalisée et également, d'un dispositif individualisé ou territorialisé. Les contrats sont en effet signés collectivité par collectivité. La réalisation collective des objectifs est assurée par la mise sous contrainte, ou par voie d'une disciplinarisation de chacune des collectivités dont la situation budgétaire est tenue comme porteuse d'enjeux. L'adhésion des représentants de ces collectivités au dispositif doit être acquise. La somme des arrangements, contraints et faiblement modulés, converge nécessairement vers la cible fixée. L'évolution révèle, autant qu'elle ressort, de rapports renouvelés entre niveaux de gouvernement, autour d'enjeux financiers, et d'une instrumentation différente des politiques de gestion des finances publiques.

Tableau 5 – Volume de la DGF, en M€ et en % des recettes (réelles) de fonctionnement des collectivités, 2014 à 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
DGF, en M€	40 121	36 607	33 221	30 860	26 960
dont dotations de péréquation, en M€	3 982	4 299	4 616	4 996	nd
Diminution DGF, en M€	- 1 384	- 3 514	- 3 385	- 2 400	0
Diminution DGF, en % des recettes réelles de fonctionnement	-0,71%	-1,78%	-1,72%	nd	0%

Note : Les dotations de péréquation sont entendues comme les principales d'entre elles : Dotation de Solidarité Urbaine DSU et Dotation de Solidarité Rurale DSR à destination des communes, Dotation de Péréquation DP et Dotation de Fonctionnement Minimale DFM à destination des départements

Source : DGCL, OFGL, 2018 ; DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019 ; Jaune budgétaire, 2019

Demeurent posées des questions, pour l'une comme pour l'autre des séquences, relatives à leur efficacité respective, et aussi et surtout quant à leurs incidences sur la conduite des politiques locales. En particulier, dans la mesure où des dispositifs territorialisés sont mis en œuvre, quels sont leurs effets territoriaux ? Les dispositions initiées soulèvent également des interrogations quant à l'autonomie dévolue aux collectivités. Les pressions exercées sur leurs ressources et/ou sur leurs charges sont-elles compatibles avec l'exercice attendu des missions qui leur sont dévolues, dans un contexte décentralisé ? Un pilotage étatique des budgets locaux, que ce soit par l'intermédiaire des recettes ou des dépenses, est-il cohérent avec les principes affichés et les normes en vigueur¹⁶³ ? Fondé sur des normes et des objectifs financiers, gestionnaires, ou encore de performance, quelle place laisse-t-il au sens politique des actions publiques ?

La moindre présence financière de l'Etat dans la fourniture de recettes aux collectivités ne saurait en tout état de cause s'interpréter comme une forme de retrait : le pilotage peut s'effectuer à distance (Epstein, 2015), et par le biais d'autres instruments ou dispositifs. La mise en place de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local¹⁶⁴ serait une forme de cette présence, renouvelée.

¹⁶² Le concept de *flypaper effect* est notamment développé par R. P. Inman (2008). L'auteur énonce que « *The flypaper effect results when a dollar of exogenous grants-in-aid leads to significantly greater public spending than an equivalent dollar of citizen income: Money sticks where it hits.* » Ce concept est notamment mobilisé par Leprince et Guengant (2002).

¹⁶³ Selon les décisions du Constitutionnel, la baisse de la DGF comme la contractualisation, telle qu'organisée, ne portent pas atteinte au principe de libre administration des collectivités.

¹⁶⁴ La Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) a été initiée en 2016, en tant que dotation (à guichet fermé) destinée à soutenir l'investissement local, fragilisé par la baisse des concours financiers étatiques. Elle a ensuite été prévue avec l'article 157 de

3-Une acception de la soutenabilité du système financier local

A plusieurs reprises, nous avons, fait état des interdépendances entre les dépenses locales (tout particulièrement d'investissement) et la disponibilité pour les collectivités de financements en conséquence. Les ressources déterminent les emplois, et réciproquement. Les possibilités d'ajustements respectifs des moyens et des charges, leur convergence sous contraintes de rareté et d'équilibre, à l'aune des conventions en vigueur, nous semblent conditionner la soutenabilité du système financier local. Comment cependant qualifie-t-on cette dernière ? L'épargne, issue des budgets courants, apparaît comme une variable-clé, représentative de la capacité des collectivités à tenir leurs engagements à la fois sur le plan strictement financier et sur celui, non moins fondamental¹⁶⁵, de leurs actions.

La soutenabilité du système financier local

Nous avons proposé de considérer que le système financier local (a) fait preuve de résilience. Au cours des 4 dernières décennies, il a traversé plusieurs mutations, impulsées par des facteurs tant internes qu'externes, qui l'ont conduit à s'adapter. Pour autant, il a perduré, en changeant de forme. Contrairement aux inquiétudes qu'a pu attiser le mouvement de décentralisation, les dynamiques désordonnées du local (Fréville, *in* Guengant, Uhaldeborde, 1989) n'ont pas provoqué son implosion. Les mesures réformatrices, les dynamiques économiques, les besoins issus des mouvements d'urbanisation... atteignent le système en question, influant sur les capacités des collectivités à mobiliser des moyens comme sur les nécessités de dépenser, en écho à la conduite de l'action publique locale. Les décideurs locaux procèdent à des ajustements, se saisissent des marges de manœuvre qui leur sont conférées, ce qui suscite en retour de nouvelles dispositions correctrices... Les dispositifs de régulation, endogènes et exogènes, s'auto-entretiennent (Guengant, Uhaldeborde, 1989). Ce sont à la fois des contraintes et des ressources pour le système dans son ensemble, soutenant sa (forte) expansion, présidant à ses moments de récession comme à ses périodes de relative stabilité.

Les diverses étapes ponctuant la trajectoire qui s'ensuit pourraient être évaluées en termes de performance, c'est-à-dire en fonction des *outputs* produits par le système financier local, compte tenu des *inputs* qu'il nécessite, au regard des objectifs qui lui sont collectivement assignés. Quels ont été les arrangements les plus favorables de ce point de vue ? Si tant est que le questionnement fasse sens, les éléments scientifiques requis pour poser une réponse qui vaudrait jugement évaluatif font défaut.

L'état du système à un instant donné pourrait encore être positionné en fonction de son degré effectif de décentralisation (*cf.* Encadré 4), de son éventuelle tendance à une recentralisation¹⁶⁶. Les termes du débat public invitent à cette lecture. Nous évaluerions alors, d'un point de vue financier, le degré de (in)dépendance des entités locales au regard de leur gouvernement central. Ce qui reviendrait à situer le système en question au regard d'un unique élément constitutif de son environnement, quand les facteurs influant sur son fonctionnement sont multiples. Il nous semble préférable de faire continuellement état de la complexité des enjeux – financiers - traversant cette organisation, pour les différents niveaux de gouvernement, en décelant

la Loi de Finances Initiale pour 2018 ; elle est codifiée à l'article L. 2334-42 du CGCT. L'objectif de ce dispositif est double : soutenir l'investissement des collectivités territoriales et l'orienter vers les grandes priorités nationales en matière d'équipement des territoires. Son montant a atteint 615 M€ dans la LFI pour 2018. La répartition se fait de manière déconcentrée, en respect des priorités énoncées au niveau national chaque année. Les soutiens financiers sont accordés après examen des projets élaborés par les collectivités, alors placées en situation de concurrence.

¹⁶⁵ Au regard du rôle qui leur est imparti dans un contexte décentralisé.

¹⁶⁶ Les volets fiscaux, financiers ou budgétaires ne seraient à eux seuls pas suffisants pour cette analyse, compte tenu des multiples registres dans lesquels peut se déployer le processus de décentralisation (*cf.* Chapitre Introductif) et par voie de conséquence, celui de recentralisation.

les éventuelles tensions qui les opposent, ou bien encore en mettant en évidence leur inscription dans des logiques tantôt convergentes, tantôt divergentes.

Nous suggérons alors de compléter l'analyse du système financier local en faisant état d'une des capacités, majeures, dont il semblerait être doté, à savoir sa soutenabilité. Cette notion, mobilisée dans différents domaines, reçoit de multiples acceptions.

Elle est employée dans le champ de l'expression politique. Par exemple, les sénateurs P. Dallier, C. Guené et J. Mézard (2016), appelant à une « restructuration de nos finances locales », soit encore à leur réforme globale, énoncent que pour être efficace, celle-ci doit être « soutenable, équitable et durable ». Selon ces auteurs (Dallier et *al.*, 2016, p. 25), « Traditionnellement, une situation est jugée soutenable si, compte tenu de la politique publique prévue ou prévisible, elle n'entraîne pas l'État dans une situation d'insolvabilité ou dans une situation nécessitant un ajustement irréaliste de ses finances publiques. » D'après eux, il peut difficilement être fait état d'une soutenabilité des finances locales, précisément en raison des aléas qui sont imposés aux collectivités par leur gouvernement. Ceci est, à leurs yeux, d'autant plus évident que, baisse des concours étatiques aidant (*cf.* Encadré 3), les budgets locaux ont été placés dans une situation qui n'est plus tenable !

D'un point de vue économique, la notion de soutenabilité est fréquemment employée en vue de qualifier l'état et le devenir des finances publiques (Brand, Poplawski Ribeiro, 2009)¹⁶⁷. Elle sert alors principalement à rendre compte, de façon dynamique, de la capacité des puissances publiques à faire face aux engagements qu'ils ont pris à l'égard de leurs prêteurs¹⁶⁸.

Le terme est peu utilisé, concernant les collectivités et leurs finances (Leprince, 2019)¹⁶⁹. Il l'est principalement par M.-E. Binet et ses co-auteurs (2016) qui, dans le prolongement des réflexions théoriques formalisées par G. Gilbert et F. Vaillancourt (2013), analysent de façon prospective quelle est la capacité annuelle et pluriannuelle des collectivités à satisfaire aux obligations liées à leur dette. Il est en effet essentiel que le budget local, tout en restant en équilibre, soit suffisant pour pourvoir au paiement régulier des annuités des emprunts ainsi qu'à leur remboursement intégral, aux échéances imposées. Sont en jeu la conformité juridique des comptes locaux¹⁷⁰ ainsi que leur viabilité économique.

Tout en reconnaissant que l'approche de la soutenabilité par l'intermédiaire de questions relatives à l'endettement, aux divers horizons temporels que celui-ci engage, est incontournable¹⁷¹, nous proposons de procéder à quelques pas de côté et d'examiner le concept de soutenabilité sous un autre angle que celui admis par les auteurs mentionnés.

¹⁶⁷ B. Dafflon, dans son Introduction aux finances publiques (2007, np), indique pour sa part que « La 'soutenabilité' est la combinaison de la stabilité et de la solvabilité. C'est un concept de flux. La soutenabilité se vérifie lorsque la dette n'augmente pas en terme réel de façon telle que le service de la dette ne soit pas garanti. »

¹⁶⁸ « La notion de soutenabilité des finances publiques s'intéresse à la capacité d'un État de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements. » (Source : Forum de la Performance Publique, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/situation-finances-publiques/essentiel/fondamentaux/soutenabilite-finances-publiques#.W7-l8_ZuLIU)

¹⁶⁹ L'auteur fait alors la différence entre la notion de soutenabilité et de solvabilité.

¹⁷⁰ L'acquittement de la dette constitue une dépense obligatoire, qu'il s'agisse du remboursement du capital ou des frais financiers, selon les termes de l'Article L2321-2 du CGCT.

¹⁷¹ Nous l'abordons d'ailleurs dans le Chapitre 3, dédié à l'analyse des emprunts et à l'endettement des collectivités locales.

Encadré 4 – Des évaluations du degré de décentralisation

Selon L. Davezies et S. Morvan (2016, p. 4), l'idée même de décentralisation « ne repose sur aucun corps de doctrine établi et satisfaisant ». Il s'ensuit une multitude de façons d'évaluer un degré de décentralisation, compte tenu des non moins multiples conceptions ou déclinaisons que cette idée véhicule. Ne serait-ce que sur le plan financier, les auteurs dressent une liste (non finie) de potentiels indicateurs¹⁷², pouvant être tenus comme représentatifs d'un état décentralisé. Dans bon nombre d'autres publications consultées (Derosier, 2007 ; Frère, Le Maux, 2010 ; Abadie, 2018 ; OCDE, 2019), que leurs auteurs accordent ou non un intérêt élevé aux questions financières, le point de vue sur les difficultés voire les sur les impossibilités d'évaluation est sensiblement le même.

P.-H. Derycke et G. Gilbert (1988) contournent en quelque sorte la difficulté en proposant de considérer un indice de centralisation, établi comme étant le rapport entre les dépenses de l'Etat et l'ensemble des dépenses publiques. Logiquement, plus l'indice est faible, plus les entités infranationales assument un rôle financier important. Rien ne dit pour autant que leur poids économique soit élevé. R. Prud'homme (1996) en vient alors à suggérer la combinaison de deux indices : l'un rendant compte de la part des dépenses locales au sein de celles de l'ensemble de la sphère publique (soit encore le poids financier des collectivités et leur capacité d'intervention comparée à celle des autres segments constitutifs des puissances publiques) et l'autre représentant la part de richesse nationale absorbée par les dépenses des collectivités (soit encore leur poids économique). Cette combinaison est par exemple utilisée dans des comparaisons internationales (Dexia, 2012). L'hétérogénéité entre les organisations de chaque pays, la réduction des situations aux deux indices en question rendent l'analyse incertaine. En vue de dépasser ces limitations, G. Gilbert (2002), s'appuyant sur ses travaux antérieurs, qualifie l'autonomie des collectivités et positionne le système français dans l'alternative entre modèle centralisé vs fonctionnement décentralisé.

La notion d'autonomie locale apparaît en effet comme centrale, comme constitutive de la décentralisation. Elle intègre potentiellement les libertés dont sont dotées les gouvernements subnationaux dans l'accès à des ressources¹⁷³, leurs capacités de modulation de ces moyens (notamment fiscaux), leurs latitudes dans le choix des dépenses... Toutefois, le concept d'autonomie est tout aussi polysémique que celui de décentralisation. Partant, l'évaluation d'un degré d'autonomie est également complexe. Notamment, l'autonomie financière, telle que codifiée selon l'article 72-2 de la Constitution¹⁷⁴, ne constitue pas une représentation réelle de l'autonomie effective des collectivités françaises, y compris lorsque l'on admet la restriction de cette dernière à des aspects purement budgétaires. Le calcul du ratio financier intègre par exemple des recettes (propres) sur lesquelles les entités décentralisées n'ont aucune prise. L'acception sous-entend une dissymétrie dans la représentation de la libre administration des collectivités, selon qu'elle est déclinée en termes d'usage des fonds ou de capacité à mobiliser des ressources.

Nous ne saurions nous livrer à la production d'indicateurs additionnels. Ils auraient toutes probabilités d'être aussi imparfaits ou incomplets que ceux déjà produits. Par ailleurs, ils laisseraient supposer que la décentralisation, voire un état décentralisé, peut être appréhendée de manière quantitative quand le processus comme la situation qui en résulte sous-tendent un état des rapports de force politique, ou bien un mode d'organisation social et territorial, difficilement mesurables.

¹⁷² Ils mentionnent : la part des dépenses publiques effectuées par les gouvernements subnationaux, ou la proportion des dépenses qu'ils financent par leurs propres impôts, rapportée aux dépenses publiques nationales ou dans le PIB, ou la part des recettes fiscales locales dans le total national des prélèvements ou dans le PIB, ou la part des prélèvements dont l'assiette ou le taux sont fixés localement, ou la proportion, dans les recettes des collectivités, des dotations versées par le pouvoir central, ou les modalités et critères de répartition des dotations, traduisant l'intensité des politiques visant à opérer certaines péréquations 'égalisatrices'...

¹⁷³ Dans de nombreux pays, l'accès à des emprunts est strictement contingenté pour les entités locales.

¹⁷⁴ L'article précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités, constitutionnalisés depuis 2003. Cette autonomie repose sur plusieurs conditions : les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ; elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ; les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ; tout transfert de compétences s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

La liste et la nature des ressources propres sont définies par la Loi organique du 29 juillet 2004 : « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » (article 3). La Loi fixe également la part déterminante qu'elles représentent, celles-ci ne pouvant être inférieure au niveau constaté en 2003.

Fondamentalement, l'établissement d'indicateurs serait antinomique avec l'acceptation que nous avons retenue de la décentralisation (cf. Chapitre introductif). Celle-ci se déploie selon plusieurs dimensions, complémentaires. En conséquence, elle requiert d'être approchée de façon multidimensionnelle et alors, par le biais d'une pluralité d'indicateurs. Leur évaluation ne saurait en outre servir un jugement normatif, sous-entendant une préférence en faveur soit d'un état centralisé, soit d'une organisation décentralisée. Pour pallier ce risque, nous penchons vers la qualification de divers états du système (financier) local, engagé dans de multiples dynamiques et mutations. Ce que nous repérons par le biais de plusieurs indications relevant de registres complémentaires d'analyses faisant, lorsque de besoin, apparaître les tensions dont elles rendent compte au regard de principes affichés comme présidant à la décentralisation ou aux politiques énoncées.

Le décalage nous semble à la fois possible et nécessaire afin de ne pas restreindre le fonctionnement des budgets aux seules sujétions relevant de la dette locale. Ces obligations ne couvrent en effet qu'une part de celles que peuvent comporter les politiques financières susceptibles d'être initiées par les représentants des collectivités. Elles ne reflètent pas les aspects positifs que les engagements pris localement sont susceptibles de revêtir. A emprunt et à encours donnés, disposer de fonds suffisants pour éviter l'accumulation d'une dette grise, ou bien encore pour ne pas tenir les effectifs des personnels principalement comme une variable d'ajustement budgétaire¹⁷⁵... relève également des enjeux locaux et des engagements, que les décideurs locaux peuvent tenir comme souhaitables, économiquement et/ou politiquement. Autrement dit, les institutions financières locales ont vocation à trouver une articulation cohérente avec l'ensemble des priorités de financement et d'action ; elles ne se cantonnent pas à des conditions de solvabilité bancaire.

Aussi, dans une perspective extensive, l'on pourrait entendre la soutenabilité du système financier local comme reflétant les capacités budgétaires des collectivités à conserver des marges de manœuvre suffisantes, en vue d'honorer l'ensemble de leurs engagements actuels et à venir. Ces engagements incluent ceux pris à l'égard de prêteurs tout comme ceux, techniques et politiques, relevant des missions imparties aux collectivités, et encore ceux ressortant plus spécifiquement de choix effectués localement. Il s'agirait en conséquence de la capacité financière à produire des utilités via l'action publique locale, en intégrant les sujétions en vigueur et sous contrainte modulable de ressources.

Une dimension-clé nous semble illustrative de la soutenabilité, ainsi conçue, du système financier local et en former une déclinaison concrète. Il s'agit de la capacité des collectivités à constituer une épargne, à partir de leurs budgets récurrents de fonctionnement. (cf. Annexe 1). La faculté locale à épargner résulte du différentiel qu'il est possible de générer entre les recettes et les charges courantes. Elle est donc le produit des choix effectués en matière de mobilisation de ressources fiscales¹⁷⁶, compte tenu des politiques pratiquées sur le plan de la gestion des moyens humains, des consommations intermédiaires..., en lien avec l'offre de services publics locaux. Au nom de la règle dite d'équilibre réel des budgets (cf. Annexe 1), ce solde, lorsqu'il est disponible et suffisant, sert prioritairement au remboursement du capital des emprunts antérieurement contractés. Il entretient de ce fait des liens avec la solvabilité (annuelle). Le volume restant est encore dénommé épargne nette. Celle-ci incorpore conjointement, dans son volume et son évolution, les effets des choix précédemment effectués pour la constitution du capital public et influant sur le cours des budgets courants, ainsi que les incidences des politiques antérieures d'endettement¹⁷⁷. Ce montant finalement disponible est utilisable pour couvrir de nouvelles dépenses d'investissement¹⁷⁸. Il conditionne, au moins pour partie, la politique locale d'équipement. A l'inverse, lorsque des priorités en matière de réalisations ou d'aménagement du capital public émergent, la nécessité d'un besoin d'épargne peut orienter vers des stratégies particulières de façon à accentuer l'écart entre les ressources et les charges au sein de la section de fonctionnement. Le budget local se construit par itérations, autour de la variable charnière que constitue l'épargne, brute ou nette (Guengant, 1999 ; Guengant, Le Meur, 2009).

De la sorte, le flux d'épargne est central en ce qu'il figure les liens, directs et indirects, entre les sections du budget, entre leurs différents postes, tout en condensant les contraintes et les choix se présentant aux

¹⁷⁵ Mais plutôt comme des ressources à proportionner en fonction des missions exercées, en tenant compte des impératifs de statuts et des divers éléments constituant des relations employeurs-employés.

¹⁷⁶ Celles-ci constituent en effet la majeure partie des recettes de fonctionnement ; elles sont flexibles, grâce au pouvoir de modulation des taux des taxes dont les élus locaux sont, au moins pour partie, dépositaires (cf. Chapitre 2).

¹⁷⁷ Rappelons que les emprunts sont autorisés aux collectivités uniquement pour le financement de dépenses d'équipement (cf. Chapitre 3).

¹⁷⁸ En complément, principalement, ses subventions d'équipement versées par des tiers et d'éventuels emprunts.

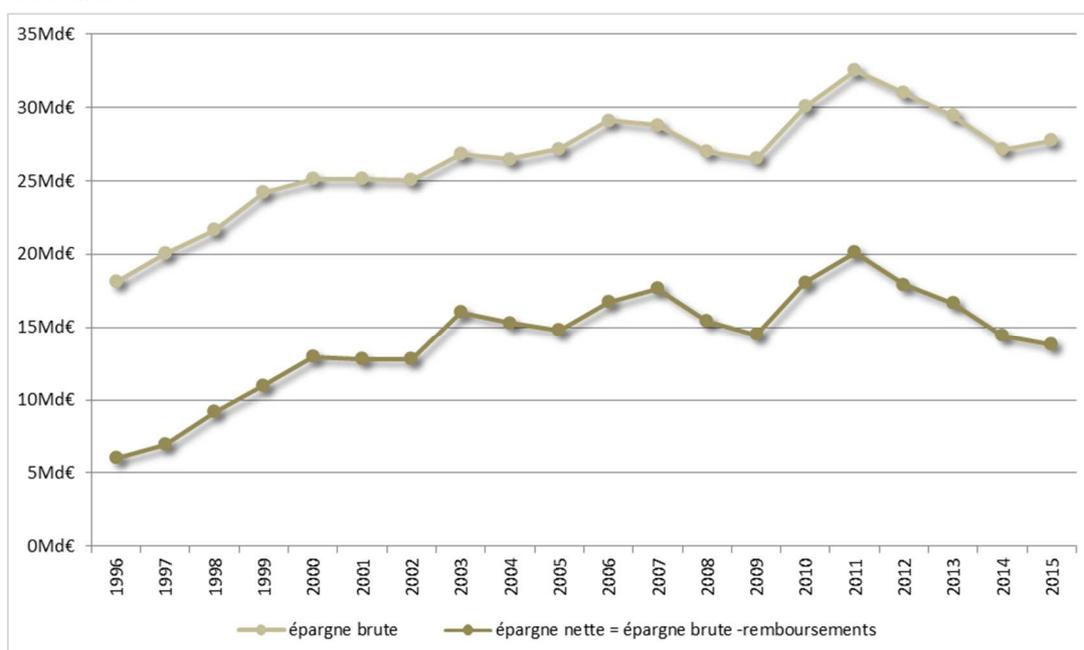
représentants des collectivités. Il incorpore les chaînages entre les budgets successifs, les stocks qu'ils conduisent à constituer ainsi que les arbitrages auxquels ils donnent lieu.

Sa disponibilité, à un instant donné, n'augure cependant en rien de sa permanence ou de son devenir. Notre acception pourrait alors sembler restrictive, voire trompeuse (Klopper, 1992). En effet, elle n'intègre pas tous les horizons temporels dans lesquels les budgets locaux sont immergés. Cependant, l'examen rétrospectif de son existence, de son importance et de ses variations, constitue pour nous une manière de réintroduire des préoccupations relatives à sa pérennité. Si le système financier local a su faire preuve de résilience, en engageant diverses mutations, quelle appréciation peut-on alors porter au regard de sa soutenabilité, envisagée au travers de la dynamique de la capacité locale à épargner ?

Une capacité à épargner effective mais érodée

Au cours des deux décennies passées, les collectivités ont été tendanciellement en mesure de dégager, à partir de leurs budgets courants, une épargne croissante ; une part, elle aussi en progression, n'a pas été absorbée par le remboursement des emprunts (Figure 11)¹⁷⁹.

Figure 11 – Epargne brute et nette, collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, 1996 à 2015, en Md€ courants



Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018

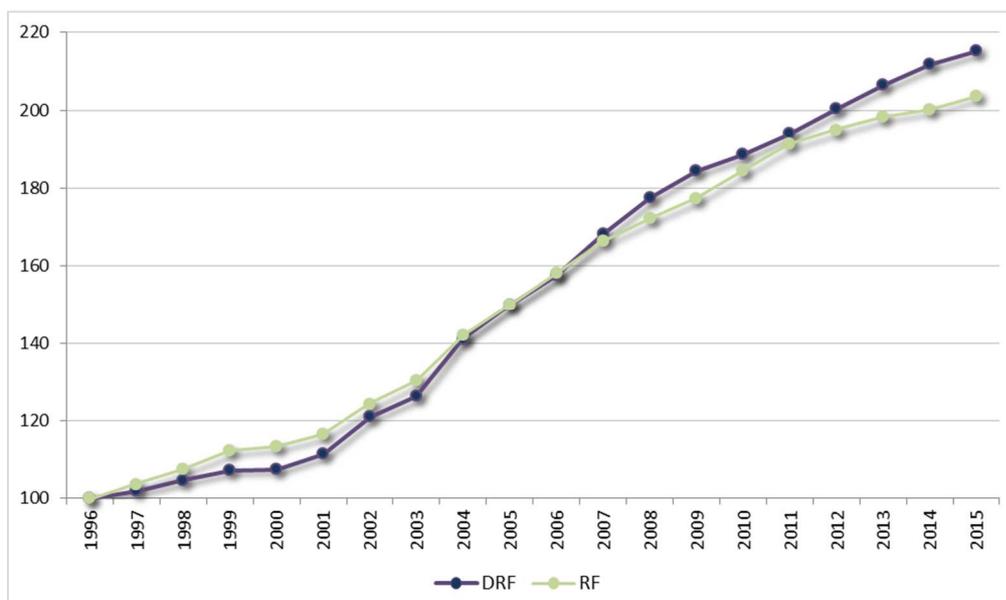
Derrière la tendance d'ensemble apparaît un mouvement de repli, marqué depuis 2011. Ce renversement trouve son origine dans l'effet ciseau¹⁸⁰ qui affecte de plus en plus nettement les comptes locaux depuis les années 2004 à 2006 (Figure 12).

¹⁷⁹ L'épargne nette représente 33% de l'épargne brute en 1996, pratiquement 50% en 2015.

On constate un repli de l'épargne en 2008 et 2009. L'année 2008 est qualifiée de « charnière » par l'Observatoire des Finances Locales (Rapport 2009) ; elle est marquée par les élections municipales et par l'apparition de la crise financière, se traduisant pour les collectivités par celle se manifestant dans leur accès au crédit bancaire (cf. Chapitre 3). Les effets se poursuivent en 2009 qui se présente comme une année de récession (rapport de l'Observatoire, 2010), affectant les collectivités et leurs ressources (fiscales).

¹⁸⁰ Ou effet de ciseau, ou effet ciseaux ou encore effet de ciseaux..., selon les auteurs et les sources.

Figure 12 – Evolution comparée des dépenses (DRF) et des recettes (RF) réelles de Fonctionnement, collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, 1996 à 2015, base 100 en 1996



Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018

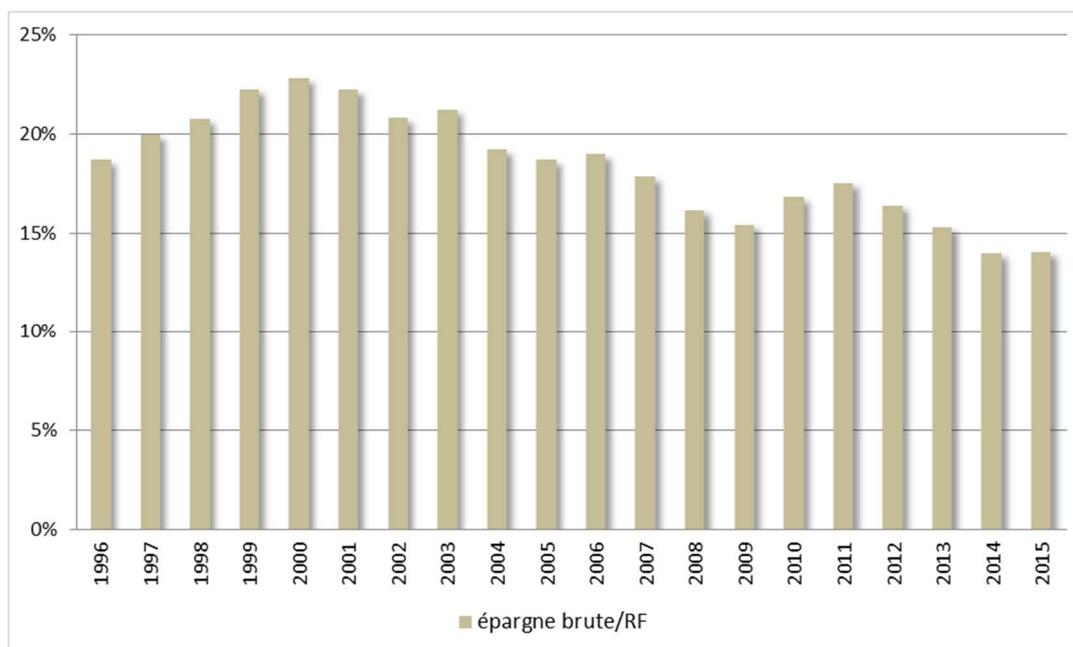
Jusque-là, les recettes (réelles) de fonctionnement des collectivités progressent plus rapidement que leurs dépenses (réelles) ; la dynamique s'inverse ensuite. Au regard de leurs situations antérieures et sur le plan de la gestion de leurs budgets courants, les collectivités deviendraient effectivement trop dépensières, comparativement aux recettes qui leur reviennent.

Les observateurs constatent que l'effet ciseau ne se manifeste plus en 2017, en raison des économies consenties au sein des collectivités, pourtant affectées par la diminution des dotations étatiques. Le revirement n'aurait d'ailleurs été que de courte durée puisqu'il est affirmé que « le desserrement de la contrainte financière exercée sur les ressources des collectivités [avec la stabilisation des concours de l'Etat] a eu pour conséquence immédiate une atténuation de leurs efforts de gestion, qui s'est traduite par une reprise des dépenses de fonctionnement. » (Cour des Comptes, 2018b, p. 12). En l'absence de rationnement imposé de façon externe, les collectivités se trouveraient aux prises avec la progression quasi-structurelle de leurs charges courantes, minant leur degré d'aisance¹⁸¹ ou encore, s'opposant à l'amélioration de leur situation financière (Jaune budgétaire, 2018).

Hors les dernières fluctuations, l'érosion progressive dans la capacité locale à épargner est encore perceptible dans la diminution sensible du taux d'épargne (Figure 13). Le mouvement est semblable pour l'épargne nette. Proportionnellement à l'importance de leur budget, les collectivités ne sont plus en mesure de dégager des montants équivalant à ceux qu'elles consacraient antérieurement à leurs investissements, une fois acquittées les charges de la dette. Toutes choses égales par ailleurs en termes de financements externes (emprunts et subventions), le ralentissement de cette propension est de nature à affecter sensiblement la dynamique de la formation locale de capital public et sa perpétuation.

¹⁸¹ Terme figurant dans le Rapport de l'Observatoire des Finances Locales (1996).

Figure 13 – Taux d'épargne (épargne brute/recettes réelles de Fonctionnement), 1996 à 2015, en %

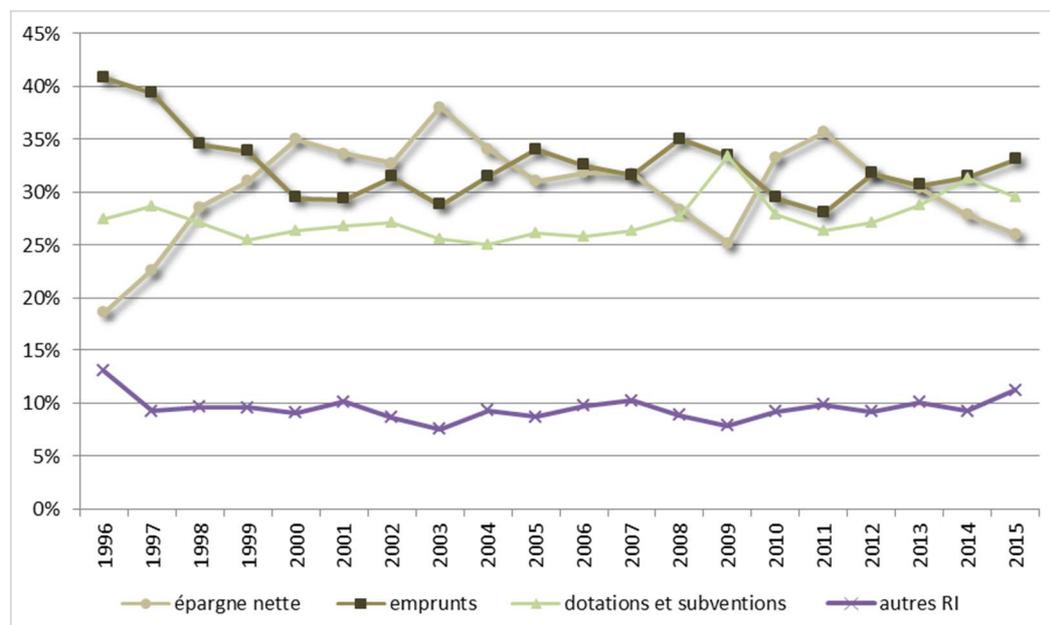


Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018

L'épargne (nette), un levier majeur du financement de l'investissement

J.-M. Uhaldeborde et A. Guengant (1989) font état d'une évolution spectaculaire dans l'origine des recettes d'investissement : la part de l'épargne (nette) s'est élevée, passant de moins de 15% dans les années 60 à près de 40% à l'orée des années 80.

Figure 14 – Structure des recettes d'investissement (RI), 1996 à 2015, en %



Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2019

Des fluctuations sont intervenues jusqu'au début des années 2000¹⁸², la part relative des fonds provenant des budgets courants retrouvant une valeur proche de celle qu'elle occupait à l'origine. Si sa récente décélération est perceptible, l'épargne (nette) demeure une source majeure de financement des dépenses

¹⁸² Principalement liées à un accès facilité à l'offre de crédits.

d'investissement et de la formation de capital public (Figure 14). Préserver l'investissement local, c'est alors préserver l'épargne des collectivités.

Ceci n'est que partiellement avéré puisque des effets de substitution interviennent entre l'épargne (nette) et les fonds provenant d'emprunts. Tout se passe alors comme si les représentants locaux procédaient à des arbitrages entre emploi de moyens internes, provenant essentiellement des contribuables du moment, et usage de ressources temporaires (emprunts), dont la charge de remboursement pèsera sur les générations à venir. Et ce, moyennant la prise en compte des taux d'intérêt et de leurs fluctuations¹⁸³. Ce qui est une façon de mettre en jeu la soutenabilité des budgets locaux... Si le volume des ressources mobilisables est contingenté, les choix s'exercent alors sur le volume des charges courantes comparativement à celui des dépenses en capital. Privilégie-t-on le capital public local existant ou celui à venir ?

Les variations relatives des modes de financement des équipements collectifs¹⁸⁴ illustrent le fait que le système financier local est traversé, non seulement par des mutations dans la nature des dépenses effectuées localement (*cf. supra*) mais également dans la structure des ressources qui l'alimentent.

Quelle que soit l'importance des apports de fonds externes, qu'il s'agisse d'emprunts ou de subventions, leur obtention est conditionnée par la disponibilité de moyens propres¹⁸⁵. La préservation de la capacité à épargner afin de soutenir les dépenses locales est de ce fait primordiale. Si l'érosion de cette capacité est aisément imputée à la progression des charges locales, la dynamique peut également être mise au compte de celle des recettes courantes.

Des mutations dans les conditions de formation de l'épargne

A titre illustratif, en 2016, d'après les données issues de la Comptabilité publique (DGCL, CLEC, 2019), les recettes (réelles) de Fonctionnement des collectivités (incluant leurs groupements à fiscalité propre) s'élèvent à 197 Md€. Elles proviennent à 65% de la fiscalité (impôts et taxes), à 21% des concours de l'Etat (compensations fiscales, dotations dont l'essentiel est constitué de la Dotation Globale de Fonctionnement DGF)¹⁸⁶. La dynamique des recettes courantes est tributaire de la progression différentielle de ces deux postes majeurs. Celle-ci est nettement contrastée (Figure 15).

Jusqu'en 2013, la progression de la DGF (et des concours de l'Etat) a été nettement plus prononcée que celle des impôts locaux (et de la fiscalité locale)¹⁸⁷. La dépendance des budgets des collectivités aux transferts de l'Etat s'est en conséquence accentuée (Figure 16). Depuis, les concours en question ont fortement décru (*cf. Encadré 3*), ce qui a contribué à la diminution des recettes locales courantes¹⁸⁸, et à celle de l'épargne constituée par les collectivités.

¹⁸³ Comparativement à l'inflation.

¹⁸⁴ Les explorations en cours dans le cadre de la recherche IPL nous conduiront à préciser les parts relatives des composantes des budgets d'investissement et tout particulièrement, à analyser leurs évolutions récentes.

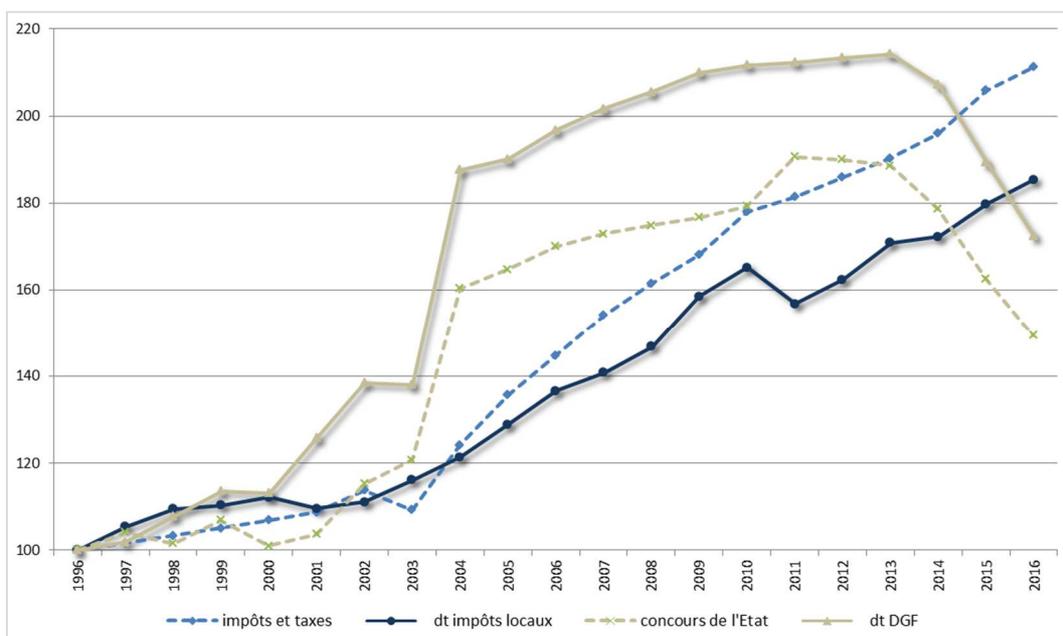
¹⁸⁵ Nous reviendrons sur ces points (*cf. Chapitre 3*).

¹⁸⁶ Les 14% restants sont issus de recettes diverses, incluant les concours d'autres institutions ou collectivités ainsi que les recettes perçues en contrepartie de l'usage du patrimoine et des services publics locaux.

¹⁸⁷ En moyenne annuelle et en € courants, entre 1996 et 2013, les recettes (réelles) de fonctionnement augmentaient de 4,1%, les impôts locaux de 3,2% et la DGF de 4,6%. Nous reviendrons plus précisément sur la distinction entre le poste 'Impôts et taxes' et le poste 'Impôts locaux', constitutifs du précédent. Les impôts locaux s'entendent comme les 4 principaux produits de la taxe d'habitation, des taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), des impôts/contributions acquittées par les activités économiques. Dans les impôts et taxes sont intégrés les produits d'impôts indirects bénéficiant aux collectivités (dont les Droits de Mutation à Titre Onéreux DMTO).

¹⁸⁸ En moyenne annuelle et en € courants, entre 2013 et 2016, les recettes (réelles) de fonctionnement augmentaient de 0,8%, les impôts locaux de 2,8% et la DGF diminuait de -7,0%.

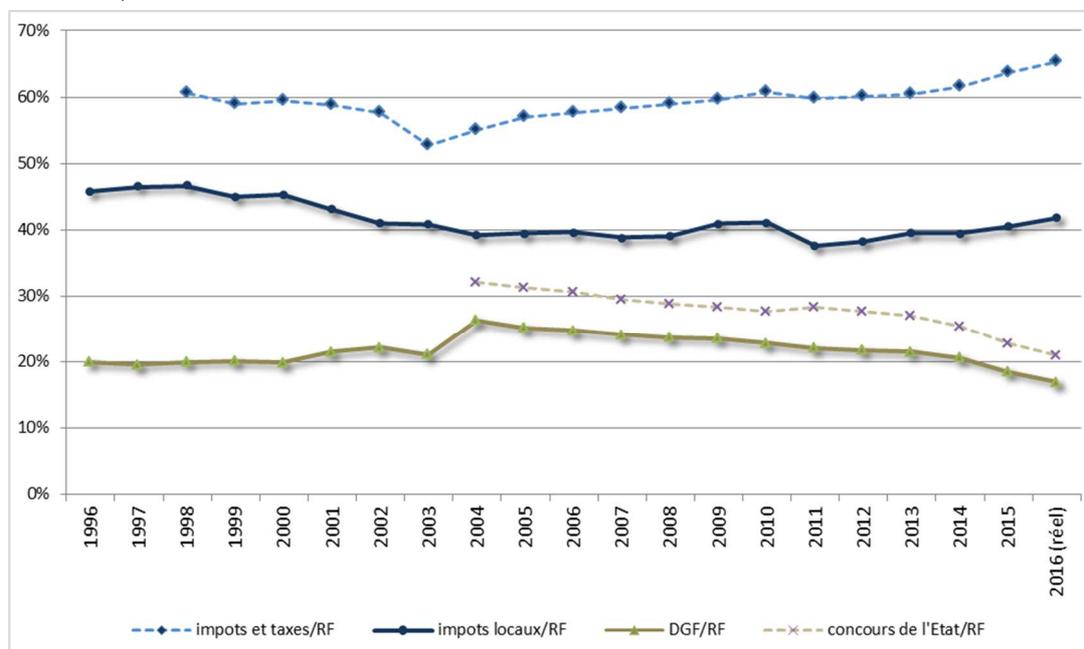
Figure 15 – Evolution des produits issus de la fiscalité et des concours de l'Etat, 1996 à 2016, base 100 en 1996



Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018

Les recettes issues des impôts locaux, même si c'est à un rythme variable, ont progressé de façon continue durant toute la période. La poursuite de cette évolution a en particulier rendu possible le maintien des recettes courantes et celui, au moins pour partie, de l'épargne locale.

Figure 16 – Taux de dépendance des budgets locaux aux produits issus de la fiscalité locale et aux concours de l'Etat, 1996 à 2015, en %



Note : Le montant des concours de l'Etat n'est pas disponible avant 2004 ; le taux dit de dépendance est établi en rapportant le montant de chaque recette au total des recettes (réelles) de Fonctionnement

Source : à partir de Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2019

En toute logique, la structure des recettes locales s'est déformée au cours de ces 20 dernières années. Schématiquement, jusqu'en 2013, le système financier local, via les recettes courantes des budgets, se plaçait dans une dépendance accrue à la DGF, dans une moindre dépendance aux impôts locaux. La baisse récente de la DGF conduit à une inversion de la tendance. Cette mutation est-elle simplement mécanique, arithmétique ou bien relève-t-elle d'une logique politique sous-jacente ? De fait, elle illustre un mouvement de fond rendant compte de l'autonomisation financière des budgets des collectivités au regard des transferts étatiques et simultanément, de l'accentuation de leur territorialisation. Le maintien de ces budgets devient en effet de plus en plus dépendant de la disponibilité locale de richesse, et/ou de la capacité des élus à trouver des fonds complémentaires ou de substitution. Les ressources territoriales prennent une importance accrue.

La mutation amorcée révèle en tout état de cause une « fiscalisation » des budgets ou des recettes des collectivités. Ce qui revient à constater que le système financier local est en proie à des changements dans ses modes de régulation politique. Avec les dotations, il est tributaire de décisions collectives, prises au niveau national et gouvernemental, en vue de la détermination des montants revenant aux collectivités, de leurs évolutions et de leurs critères de partage. Tout en intégrant le point de vue des acteurs locaux, la logique est principalement verticale, descendante. Avec la fiscalité¹⁸⁹, les évolutions sont dépendantes à la fois de celles des bases des impôts et partant, des dynamiques locales de développement, et des choix de pression fiscale que leurs représentants ont latitude d'exercer. Soit encore une logique horizontale, un fonctionnement territorialisé, à l'intérieur des règles fixées nationalement.

Toutes choses égales par ailleurs, avec les mutations auxquels sont sujets¹⁹⁰ les concours financiers de l'Etat, avec celles encore qui ont affecté la fiscalité locale (cf. Chapitre 2), les conditions de formation de l'épargne ont subi des mutations, voire des bouleversements substantiels. De façon concourante, les dépenses locales d'investissement en ont connu des soubresauts. Du fait d'effets en chaîne, il en résulte des modifications dans les charges de fonctionnement. Les collectivités semblent actuellement faire face à leurs engagements (Cour des Comptes, 2018b). La soutenabilité du système financier locale perdurerait apparemment.

Par ailleurs, les ressorts ou leviers de cette soutenabilité sont eux-mêmes modifiés, en lien avec l'évolution dans le mode de pilotage gouvernemental des budgets locaux. La stabilisation des concours financiers étatiques, la contrainte pesant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités garantit les conditions de formation d'une épargne. Ce qui, par contrecoup, assure également la disponibilité de fonds mobilisables pour des investissements publics locaux. Un pilotage des dépenses liées à la formation du capital public local est dès lors institué. La maîtrise des dépenses publiques ne porte ainsi que sur une part de ces dépenses, sur celle qui est la plus valorisée économiquement ou politiquement, ou bien encore celle qui est la plus utile d'un point de vue macroéconomique. Le dispositif n'omet-il pas l'existence de liens d'induction entre investissement et fonctionnement qui sont susceptibles de conduire, selon toute probabilité, à une hausse future des charges courantes des collectivités ? Soit encore une forme de course en avant...

¹⁸⁹ A système fiscal inchangé et hors réforme majeure sur ce plan, les réformes incorporant des éléments de logique verticale.

¹⁹⁰ Ou dont ils font l'objet...

Éléments de conclusion

Nous avons pris le parti d'une analyse diachronique et en conséquence, nous avons réuni des éléments factuels rendant compte de l'édification progressive du système financier local. Il apparaît que ce système s'est affirmé. En atteste par exemple le poids croissant des dépenses locales au sein de celles consenties par l'ensemble de la sphère publique. Cette affirmation est particulièrement nette en matière de réalisation de dépenses d'investissement. Les compétences dévolues aux collectivités à l'occasion des actes de décentralisation, conjointement aux interventions qu'elles exerçaient antérieurement et qu'elles continuent à assurer, la concrétisation des priorités que s'assignent les acteurs locaux en matière d'action publique contribuent à donner un tour 'équipementier' aux budgets locaux. Les entités locales jouent un rôle de premier plan en matière de formation de capital public. Ce qui est reconnu comme essentiel sur le plan politique, économique, social et territorial. Le fonctionnement du système financier local contribuerait à la reconnaissance de ce rôle. Son maintien à l'équilibre suppose que les gouvernements décentralisés aient accès à des ressources en conséquence, qu'elles soient internes ou externes, qu'ils puissent les moduler dans les sens souhaités. Reste que la disponibilité des ressources ne s'arrête pas au financement des équipements. Des moyens sont également nécessaires pour entretenir, pour remplacer... le patrimoine public local, accumulé sous l'effet des réalisations successives. Des fonds sont encore indispensables afin que les équipements puissent fonctionner, et servir à la production des services publics locaux requis. La structure du système financier s'est graduellement déformée, sous le poids de l'évolution différentielle des composantes de la dépense locale, répondant aux différents besoins évoqués. Si cette déformation s'effectue en raison de liens d'induction et de récurrence, elle n'est ni purement technique, ni strictement mécanique. Elle résulte également des règles en vigueur comme d'arbitrages politiques. Ainsi en va-t-il par exemple du volume des dépenses salariales pour les rémunérations versées aux employés de la fonction publique locale, dépendant à la fois de décisions nationales et locales. En conséquence, les facteurs influant sur les volumes comme sur la répartition des charges locales entre divers usages sont multiples. La contribution de chacun d'eux n'est pas aisée à repérer et les informations manquent pour l'estimer. Les productions de connaissances, relatives à tout ou partie de ces points, seraient tout à fait utiles, ne serait-ce que pour comprendre et analyser le fonctionnement même du système financier local.

Chemin faisant, en décrivant la trajectoire passée du système financier local et quelques-unes de ses ponctuations marquantes, nous avons avancé un certain nombre de notions, ou de concepts, propres à l'économie publique locale ou empruntés à d'autres registres disciplinaires, variés. Ces utilisations comme ces transpositions mériteraient d'être précisées, afin de contribuer à l'édification solide d'un réel champ problématique. Les travaux de recherche en cours contribueront à la consolidation de cette construction. A ce stade, nous proposons de retenir trois de ces notions ou concepts, dans leurs déclinaisons relatives au système financier local. Ils nous semblent appropriés pour structurer les constats effectués, les prolonger sous forme d'axes de questionnement.

Le premier axe serait celui fondé autour de la notion de résilience. Nous avons convenu de définir la résilience comme une capacité à changer de forme ou d'état, sous l'effet de chocs ou d'impulsions extérieures, imposant des mutations. Si les actes de décentralisation ne sont que la concrétisation de tendances préexistantes, leur codification, les obligations allant avec leur mise en œuvre constituent des orientations nouvelles pour les entités devenant décentralisées. Les institutions financières locales se sont adaptées, contribuant à la production de services d'enseignement, d'aide sociale.... Le renforcement de la place accordée à l'autonomie locale a consolidé les conditions d'un changement substantiel de forme du système, passant même par l'émergence de sous-systèmes territoriaux. Le système financier local vient d'être confronté à un nouveau choc, avec la diminution sensible et rapide des concours financiers étatiques. Cette

baisse s'applique à toutes les collectivités, proportionnellement à l'importance de leur budget (évaluée à travers celle de leurs recettes de fonctionnement). On peut faire l'hypothèse que tous leurs responsables n'ont pas réagi de manière semblable, face à ce resserrement de la contrainte de ressources. L'observation comparée des différents types de collectivités fait déjà apparaître divers modes d'ajustements des dépenses d'investissement, indiquant l'existence de sur- comme de sous-réactions. La diminution a été atténuée pour les collectivités bénéficiaires des dispositifs de péréquation. La caractérisation des différentes situations budgétaires à l'issue de la baisse, dans leur relation avec l'état financier initial, constitue alors une piste pour mettre en évidence les différents profils de territoires, comme autant de formes possibles de résilience, et pour enrichir la déclinaison même de cette notion.

Le second axe serait celui déployé à partir de la notion de soutenabilité. Nous avons proposé son aménagement afin de la tenir comme figurant la capacité des entités locales à satisfaire à leurs engagements financiers, compte tenu des sujétions et en fonction des choix de divers ordres, concourant à l'action publique locale dans un contexte décentralisé. Les mécanismes présidant à la formation de l'épargne à partir des recettes et des charges courantes laissent entendre l'existence de dépendances à des contraintes (externes et internes), ainsi que celles de latitudes et de marges de manœuvre, compte tenu des règles budgétaires en vigueur. On peut faire l'hypothèse que tous les leviers d'ajustement pour maintenir les équilibres, pour générer une épargne... ne sont pas également activés dans toutes les collectivités. Toutes les conditions de la soutenabilité ne sont alors pas également réparties. Quelle gradation peut-on observer ? Quels instruments budgétaires ou fiscaux ont été principalement mobilisés dans chaque cas de figure ? L'adaptation s'est-elle effectuée par le biais d'une réduction des charges courantes ou par d'autres voies et alors, sur quels postes a-t-elle principalement porté ? Qu'en est-il par exemple de l'effet de substitution ou de complémentarité entre impôts et emprunts ? La soutenabilité financière entre-t-elle en résonance avec d'autres visions voisines, telles celles de la durabilité, reposant elle aussi sur une attention aux consommations de ressources et à leur répartition temporelle ? En tant que mot d'ordre de multiples actions locales et politiques transversales, la durabilité est en effet à même d'engager à des réflexions renouvelées quant aux arbitrages en matière de choix d'investissement, à leurs incidences sur le plan des charges courantes induites, et partant sur les besoins de financement associés, tout comme sur les conditions de formation de l'épargne, au cœur de la notion de soutenabilité, telle qu'entendue.

Le troisième axe se développerait autour de la notion d'austérité. Nous avons fait état de la nécessité de préciser son contenu. S'agit-il d'un état, d'un contexte, ou d'un dispositif politique ? Nous n'en avons retenu qu'une acception minimale, signifiant la mise en œuvre de politiques axées sur la réduction des dépenses publiques. La baisse des concours étatiques et plus particulièrement le dispositif gouvernemental de contractualisation, engagé avec les collectivités les plus importantes (du point de vue de la taille de leur budget) immergent *de facto* les responsables locaux dans une gestion largement inédite des dépenses publiques locales. Les préoccupations et l'attention accordée à ces charges sont d'autant plus vives que leur progression a contribué à alimenter les représentations courantes : les collectivités se seraient engagées dans une gestion dispendieuse. Au point que ces critiques et jugements aient pu inciter un certain nombre d'élus à faire la démonstration de politiques budgétaires apparaissant comme plus vertueuses. Les cultures managériales, la recherche de performance... sont en outre pratiquées depuis plusieurs années dans maintes collectivités. Poursuivant, il n'est pas à exclure que des pratiques ou des politiques austéritaires se développent localement, autour d'objectifs de baisse de la dépense locale. Dans ce cas, quels domaines d'action sont particulièrement touchés ? Quels instruments financiers, quels dispositifs de pilotage sont mis en œuvre ? Et finalement, quelles sont les incidences politiques, sociales ou territoriales de telles politiques financières ?

Les chantiers de recherche en cours (projets IPL, Invest – cf. Volume 1) apporteront des éléments de réponse à tout ou partie de ces interrogations. Les investigations que nous avons déjà effectuées contribuent à ce stade à conforter les axes problématiques esquissés, en leur conférant notamment un tour territorialisé.

Chapitre 2 - La fiscalité locale, des principes et des réalités

« D'une part, le système politico-administratif français s'appuie sur une mosaïque communale fortement fragmentée. L'existence de 36 449 communes, dont plus de 70% ont moins de 700 habitants et près de 90% moins de 2 000 habitants, fait que tout exposé général encourt inévitablement le risque d'écraser la réalité par une vision uniformisante. Cette présentation ne peut pas prétendre s'y soustraire. Les nuances ne suffisent pas à différencier des cas qui n'ont de commun que l'habillage juridique et qui relèvent en fait de termes de référence, de cadres de conception et d'appréciation souvent éloignés. Plus que pour ses implications descriptives, l'intégration de la diversité s'avère importante dans la mesure où, par les problèmes de correction des inégalités qu'elle soulève, elle fournit l'une des clés de compréhension des modalités d'évolution du système fiscal local. »

(Uhaldeborde, 1984, p. 9)

« La notion de justice fiscale, et c'est bien là la difficulté, ne peut être rapportée à un référent objectif. Le problème de fond est surtout qu'il n'existe pas de 'commune mesure' permettant d'être assuré sur la définition de la justice en général et de la justice fiscale en particulier. »

(Bouvier, 2002, p. 15)

« Que n'a-t-on dit à propos de la fiscalité locale française ? Un empilement hétéroclite d'impôts réputés archaïques, un amas de mesures fiscales dérogatoires nées au gré des préoccupations successives du législateur. Un système mal équilibré entre l'Etat et les collectivités locales de divers niveaux, entre les ménages et les entreprises : un système anti économique, obstacle voire ennemi de l'aménagement du territoire, coûteux à administrer voire ingérable. Le mot est lâche : le système fiscal est à bout de course ; ingéré parce qu'ingérable. Au-delà de ces fortes paroles, il reste de la place pour l'exercice plus modeste mais probablement pas inutile qui consiste à dresser quelques éléments de constat (...). »

(Gilbert, nd, p 11)¹⁹¹

¹⁹¹ Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/34/guy_gilbert.pdf_4a07ef5f4bdf5/guy_gilbert.pdf

Introduction

Nous l'avons évoqué, les produits issus de la fiscalité occupent, de longue date, une place essentielle au sein des recettes locales. Leur volume et leur importance relative semblent indiquer que les impôts constituent un moyen non seulement éprouvé mais également un « bon » moyen de financement des budgets locaux. On peut alors faire l'hypothèse que si la fiscalité locale occupe une telle place, c'est parce qu'elle est parée de multiples vertus.

L'une d'elles réside dans le fait que l'impôt est, par définition et hors circonstances particulières, acquitté par tous et sans contrepartie. Pour la collectivité bénéficiaire, c'est alors un levier de financement procurant des ressources par l'intermédiaire de prélèvements répartis sur un grand nombre de contribuables. Rarement affecté à une finalité précise, il fonctionne comme un mode de paiement généralisé, ouvrant aux payeurs un droit d'accès à l'ensemble de l'offre de biens et de services publics locaux¹⁹². Par là même, cette offre est rendue disponible pour ceux qui bénéficient des prestations locales sans nécessairement être en mesure de supporter un tribut fiscal. La fiscalité est ainsi vecteur de solidarité. Cependant, la concrétisation de ces qualités de rendement et de distribution suppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies.

Côté contribuables, les paiements doivent pouvoir être acceptables (financièrement), et acceptés (politiquement) ; il est également nécessaire qu'ils fassent l'objet d'une répartition aussi équitable que possible. Côté entités bénéficiaires de ces paiements, l'impôt nécessite d'être efficace, c'est-à-dire générer un produit suffisant pour financer l'offre de biens et de services requise localement.

Par ailleurs, afin que l'impôt puisse prendre des allures de prix, et ainsi conduire à une adéquation entre l'offre et la demande locale d'interventions publiques locales, il est indispensable que les responsables des collectivités soient en mesure de moduler les montants prélevés. La fiscalité revêt à ce moment-là un rôle responsabilisant¹⁹³. Sa capacité, localisée, de modulation constitue l'un des impératifs à valoir pour que la fourniture de biens publics locaux s'effectue dans la proximité ou dit autrement, pour qu'elle soit décentralisée (cf. Chapitre introductif). Avant d'être qualifié de « bon », un impôt local doit alors remplir des conditions (nécessaires) d'équité, d'efficacité, de modularité.

Il importe encore que l'impôt local satisfasse à des conditions, politiques, de partage entre niveaux de gouvernement. La décentralisation suppose en effet que les gouvernements centraux se dessaisissent d'une part de leur pouvoir de taxation, au profit des entités décentralisées. Cette dévolution ne va pas de soi, la capacité d'extraction de ressources fiscales constituant une des prérogatives majeures et historiques de l'Etat (Bourdieu, 1993 ; Pérez, 2011). Le compromis autour de la répartition s'établit difficilement ; il demeure contingent (cf. Encadré 5). Son résultat est en conséquence plus ou moins favorable aux gouvernements subnationaux (Gilbert, Guengant, 2001 ; Le Lidec, 2007). Il reste que, dans quasiment tous les pays, les ressources issues des taxes constituent invariablement un moyen de financement à disposition des entités locales (Journard, Kongsrud, 2003 ; Dexia Crédit Local, CCRE, 2011). Le terme de décentralisation fiscale trouve néanmoins rarement à s'appliquer. Ici comme ailleurs, la souveraineté locale en matière de taxation est partielle (Dafflon, Madiès, 2008) ; elle existe principalement en tant que dérivé du pouvoir fiscal détenu

¹⁹² Au nom des propriétés mêmes des biens publics locaux (cf. Chapitre introductif).

¹⁹³ Les gouvernants pourraient être tentés de multiplier les réalisations, et les dépenses, en vue de maximiser leurs chances de réélection. Les contraintes d'équilibre des budgets les conduiraient alors à élever le prix demandé aux contribuables, au risque de perdre des suffrages. De leur côté, les gouvernés seraient susceptibles d'exprimer de nouveaux besoins et de solliciter une expansion de la gamme des services qui leur sont proposés. Les montants figurant sur leurs avis d'imposition s'élèveraient néanmoins en conséquence. Chacune des deux parties a donc intérêt à ce que le prix demeure modéré.

Nous empruntons les termes de gouvernants et de gouvernés à la consultation lancée par le PUCA en 2007 intitulée « La citoyenneté urbaine - Formes d'engagement et enjeux de solidarité - La citoyenneté fiscale locale » et au programme de recherche qui s'en est suivi, auquel nous avons participé (cf. Volume 1).

par le gouvernement central (Steckel-Montes, 2005). Tout autant, les études juridiques sur le sujet attestent (Hastings-Marchadier, 2002 ; Bouvier, 2011a, 2011b ; Tartour, 2012) que si la notion d'autonomie financière des collectivités a fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle, celle d'autonomie fiscale locale n'a pas de consistance légale¹⁹⁴.

Les conditions mêmes de perception de l'impôt local contreviennent aux qualités de ce dernier. En effet, s'il est malaisé de se prononcer sur la plus ou moins grande justice de l'impôt (local), cette notion pouvant difficilement être définie (Bouvier, 2002), le caractère équitable des contributions locales pose lui-même inévitablement question. L'équité des prélèvements au regard des contribuables peut en effet être envisagée soit de façon verticale¹⁹⁵, soit de façon horizontale¹⁹⁶. Les dispositifs fiscaux ménagent peu ou prou les conditions d'équité verticale ; des aménagements techniques peuvent leur être apportés dans ce sens. Par définition, dans un contexte décentralisé, les offres locales de biens diffèrent. Ce qui fait inévitablement obstacle à la concrétisation du principe même d'équité horizontale. Celui-ci entre en butte avec d'autres principes, relevant des modalités d'organisation institutionnelle et politique.

Pour l'impôt local, remplir chacune des conditions nécessaires mentionnées n'est en outre pas suffisant. Il ne s'agit pas seulement de satisfaire à chacun de ces critères mais bien de les respecter simultanément. Une telle conciliation est difficilement réalisable, voire relève de l'aporie. Un impôt de capitation est par exemple un des modes de taxation les plus efficaces¹⁹⁷. Il est aussi l'un des moins équitables puisqu'il ne prend pas en compte les capacités contributives des redevables. Tout se passe comme si tout gain dans le registre de l'efficacité se traduisait inévitablement par des coûts (ou des pertes) dans celui de l'équité (Gilbert, 2009). Ainsi peut-on en conclure que l'impôt local optimal n'existe pas (Gilbert, Guengant, 1998).

Une des façons de réduire les défauts inhérents à tout dispositif de taxation consiste alors à en instaurer plusieurs. Ainsi s'explique, au moins pour partie, le caractère composite du panier fiscal à disposition des collectivités¹⁹⁸. Dans les faits, les prélèvements sont opérés par l'intermédiaire de multiples contributions, impôts ou taxes¹⁹⁹ ; ils reposent sur diverses catégories de contribuables et touchent une variété de biens ou d'activités taxables. Diluer les imperfections ne les supprime pas pour autant. Leur persistance expliquerait les multiples réformes ou adaptations dont les outils de taxation ne cessent de faire l'objet.

¹⁹⁴ La notion d'autonomie financière a été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003 à l'article 72-2 C (cf. Chapitre 1). La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (Assemblée nationale) a conduit des réflexions sur des possibilités de constitutionnalisation de la notion d'autonomie fiscale et le sujet fait toujours débat.

¹⁹⁵ L'impôt est alors proportionné aux capacités contributives des redevables.

¹⁹⁶ Au sens de la taxation optimale ou la taxation égale des égaux (telle qu'on la doit à Pigou, 1929), des contribuables à capacités contributives semblables et retirant des bénéfices analogues de leur consommation de biens publics locaux devraient être taxés de façon identique. Les deux facettes de l'équité (verticale et horizontale) entre contribuables sont complémentaires et difficilement dissociables (Guengant, 1993a). Leur conciliation ne va cependant pas de soi. Sa mise en pratique supposerait en effet une appréciation de l'utilité retirée par chacun de l'offre de biens produite localement.

¹⁹⁷ Le principe est ancien puisqu'une imposition par tête payable par tous les sujets avait été créée par Louis XIV en 1695 (Touzery, 1994). Il a été mis en place plus récemment avec la *poll tax*, instituée localement au Royaume-Uni dans les années 1990. Cette forme de taxation répond à un principe de justice commutative : chacun doit payer la même somme, au nom d'un égal accès aux utilités produites par les puissances publiques avec les produits des contributions.

¹⁹⁸ Ainsi G. Gilbert et A. Guengant notaient-ils (en 1998) que les ménages français, imposés soit en tant que producteurs, soit en tant que consommateurs, soit encore en tant que détenteurs de biens, étaient susceptibles d'être assujettis à 33 taxes locales différentes en dehors des quatre (grands) impôts locaux. Peu d'entre elles ont été supprimées depuis, de nouvelles ont vu le jour. Le dispositif fiscal s'adapte ainsi aux réalités économiques et politiques, tout en gagnant inévitablement en complexité et en laissant en permanence ouvert le chantier de sa simplification (Kouraleva-Cazals, 2016).

¹⁹⁹ Les vocables de taxe, d'impôt et de contribution sont utilisés alternativement même si des différences conceptuelles peuvent les séparer. Le terme de taxe est généralement réservé aux prélèvements assortis d'une contrepartie (par exemple, la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, acquittée pour l'usage du service mais sans proportionnalité effective avec les quantités de service consommées). Les terminologies adoptées, y compris par les fiscalistes, ne respectent pas toujours ces distinctions (la taxe d'habitation, par exemple, fait partie des impôts à vocation générale, non affectés à la couverture de dépenses particulières et non liés à la consommation de biens publics locaux spécifiques).

Hésitant et évoluant entre des objectifs et principes difficilement conciliables, bousculé par des modifications, complexifié par de multiples ajustements (Guelton, 2016), l'édifice fiscal est pratiquement condamné à rester en équilibre instable.

La tension entre l'importance des produits fiscaux au sein des budgets des collectivités et l'instabilité même de la structure sur laquelle ces prélèvements reposent, la pluralité des points de vue sous lesquels ils peuvent être considérés... constituent des points d'intérêt de la fiscalité locale, justifiant son examen.

Au-delà, il nous semble que les analyses dédiées à la fiscalité locale possèdent une vocation heuristique. Celle-ci se manifeste d'une double façon, en écho aux lignes directrices qui guident notre approche ainsi qu'au regard des objets mêmes que nous avons choisi d'observer.

En premier lieu, nous l'avons explicité, notre approche se veut à la fois systémique, territorialisée et diachronique. La fiscalité locale requiert à notre sens cette complémentarité de regards analytiques.

Tout d'abord, la répartition des charges fiscales entre impôts induit de fait des interdépendances entre ces différents outils de taxation et partant, entre les contribuables supportant les paiements. Ainsi, est-il préférable de taxer les ménages ou les entreprises, d'imposer les détenteurs de biens ou leurs usagers ? Ces relations systémiques internes se doublent de relations externes entre les dispositifs fiscaux, le budget local et son environnement. Par exemple, compte tenu de ses limitations, la fiscalité ne peut être une ressource exclusive et d'autres instruments financiers sont mobilisés, en complément ou en substitution, afin de parvenir aux solutions retenues par les décideurs locaux en matière d'équilibre budgétaire ou en cohérence avec leurs objectifs politiques. Les redevances ou les paiements effectués par les usagers en contrepartie de leurs usages des services publics locaux constituent dans certains cas des alternatives à l'imposition (Navarre, 2014c). Par exemple encore, les représentants locaux n'ont pas la compétence de créer des taxes qui vaudraient uniquement pour leur collectivité ; leurs pouvoirs de taxation sont strictement encadrés par un ensemble de dispositions juridiques et normatives. L'édifice fiscal est pris dans des logiques verticales et ainsi, dans un faisceau de dépendances extérieures qui contribue à le modeler. Soit autant d'éléments pour évoquer la nécessité de son analyse systémique.

Ensuite, par définition ou par construction, l'impôt revenant aux collectivités est le plus généralement localisé, ou bien encore territorialisé. Il porte sur des logements, des biens fonciers et immobiliers... présents au sein d'une circonscription administrative de taxation. Les revenus des activités donnant lieu à imposition sont, au moins pour partie, générés localement. La matière taxable entretient ainsi un lien avec le territoire d'imposition²⁰⁰. Les élus locaux exercent leur pouvoir de taxation uniquement au sein du périmètre de la circonscription qu'ils représentent. La fiscalité locale se déploie donc selon des ressorts locaux et des logiques horizontales. De ce fait, comprendre les enjeux qui la traversent suppose de ne pas s'en tenir à un regard national, ou d'ensemble ; ce que font pourtant bon nombre de travaux qui lui sont dédiés (Allé, Navarre, 2015). Cette compréhension nécessite bien au contraire de procéder à des analyses elles-mêmes territorialisées.

Enfin, même si les « quatre vieilles »²⁰¹ font encore référence, elles n'existent plus en tant que telles. Pour autant, les vagues réformatrices successives n'ont pas totalement transformé les principes selon lesquels elles étaient établies. Les coûts politiques des réformes fiscales sont souvent si élevés qu'ils conduisent à les différer (Gilbert et al., 2001 ; Allé, 2017).

²⁰⁰ Certes de façon plus ou moins étroite. La (dé)territorialisation de l'impôt local est ainsi discutée (cf. *infra*).

²⁰¹ Elles sont ainsi nommées car leurs principes fondamentaux datent de la Révolution française (Mériaudeau, 1988 ; Vallin, 1989). Elles sont restées pratiquement inchangées jusqu'en 1914 (André, Delorme, 1991). Il s'agissait alors de la contribution mobilière, de la contribution foncière, de la patente et de l'impôt sur les portes et fenêtres qui a rapidement disparu (Spire, 2009). Le dispositif a été principalement modifié en 1973, posant les dispositions pratiques de taxation pour la taxe d'habitation (s'apparentant à la contribution mobilière et acquittée par les occupants d'un local à usage d'habitation), la taxe foncière sur les propriétés bâties et celle sur les propriétés non bâties (proches de la contribution foncière et acquittées par les propriétaires des biens) et en 1975 pour la taxe professionnelle (encore connue sous le nom de patente et portant sur les activités économiques).

Malgré tout, les dispositions évoluent : la taxe professionnelle a vécu et la fin de la taxe d'habitation est maintenant annoncée. En tout état de cause, le rôle budgétaire de l'impôt local se transforme : nous avons fait état d'une fiscalisation progressive des recettes (réelles de fonctionnement) locales, ainsi que d'une accentuation récente de la dépendance des budgets des collectivités à ce type de ressources (cf. Chapitre 1). De la sorte, une part de l'état actuel de la fiscalité trouve ses origines dans les états qui l'ont précédé, que la situation du moment prolonge ou dont elle se démarque. L'analyse des dispositions en cours mérite d'être, peu ou prou, située dans ces (dis)continuités.

De la sorte apparaissent finalement autant de références à la notion de système, à celle de territoire et à celle de trajectoire temporelle, enjoignant au mode d'approche proposé. Cette conjonction est favorable, voire indispensable, à la réunion d'éléments éclairants quant au mode de fonctionnement non seulement du système fiscal local mais également du système financier local dans son ensemble. En retour, si le mode d'investigation est probant, cela fournit autant d'arguments pour l'étendre à d'autres composantes du système financier lui-même.

Ajoutons que la lecture que nous proposons d'effectuer selon ces modalités demeure dans les prolongements de l'économie publique locale à laquelle nous nous référons. Ces références sont utiles pour qualifier les politiques locales (dont les prélèvements fiscaux sont des constituants), les dimensions localisées de la taxation ; elles sont nécessaires à des fins d'explicitation d'éléments qui nous importent, tels ceux relevant des comportements à la fois individualisés²⁰² et inscrits dans des logiques collectives. Nous nous éloignons cependant d'une approche purement économique de l'imposition locale. Une telle analyse est assurément indispensable en ce qu'elle « fournit une grammaire rigoureuse et irremplaçable sur au moins sur deux points. Elle permet, d'une part, d'identifier voire de mesurer les effets d'un système fiscal existant sur les comportements des agents économiques (résidents et entreprises). D'autre part, elle sert à juger de la pertinence du système fiscal actuel ou de celle d'éventuelles réformes à l'aune de critères normatifs posés *a priori*, tels que l'efficacité économique ou l'équité. (Gilbert, 2009). Cependant, nous ne cherchons pas réellement à rendre compte des incidences de la fiscalité sur les redevables et notre angle de vue ne se veut ni évaluatif, ni prescriptif. Descriptive, notre construction vise plutôt à identifier les dimensions territoriales de l'impôt local et ses liens avec l'action publique locale. Ce que l'analyse économique *stricto sensu* ne permet pas, ou pas entièrement, de révéler. Nous nous en démarquons alors, cherchant plutôt à révéler ce que celle-ci laisse dans l'ombre, parce que tel n'est pas son objet.

En second lieu, nous avons proposé de retenir comme objet central la notion de politique financière locale. Cette dernière sous-entend celle de politique fiscale locale. A l'intérieur de limites légales, les élus locaux disposent de latitudes pour faire varier annuellement le taux d'un certain nombre de taxes. Ce qui engage des choix, en continuité ou en rupture par rapport à ceux effectués par le passé. En outre, ces décisions peuvent être analogues ou distinctes de celles prises dans des collectivités voisines et/ou dans celles d'un autre rang. Si les délibérations portent sur les montants de produits nécessaires afin de parvenir à l'équilibre du budget de la collectivité, elles ne peuvent aller sans intégrer des considérations relatives à la pression fiscale qui en résulte pour les contribuables. Preuve en serait la forte présence de considérations relatives aux impôts locaux dans les argumentaires qui accompagnent les campagnes électorales, notamment municipales. La temporalité des scrutins affecte d'ailleurs non seulement le rythme des dépenses locales mais également la temporalité des évolutions des taux de taxation (Pentecôte, Binet 2006). L'impôt local incorpore alors, dans sa pratique territorialisée, des considérations d'ordre politique et/ou politique ; son analyse s'inscrit de fait dans celle des *polities*, des *politics* et même des *polities* (cf. Chapitre introductif).

²⁰² Soit encore une approche dite « micro » (en référence à la microéconomie).

De toute évidence, des matériaux quantitatifs (tels ceux que nous avons réunis et analysés) ne sont pas propices à l'appréhension de l'ensemble des constituants entrant dans les décisions fiscales locales. Nous portons en effet principalement attention sur des résultats de ces choix, au travers des valeurs des taux d'imposition, des produits perçus et de leurs variations. Si ces composants représentent des dispositions emblématiques des politiques fiscales, ils n'en épuisent assurément pas le contenu²⁰³. Nous nous proposons néanmoins de structurer les éléments d'observation réunis sur ces points afin de donner corps, au moins partiellement, à la notion de politique fiscale locale. Ce qui est une manière de conférer, par contrecoup, des contenus à celle, voisine et dépendante, de politique financière locale. Ce qui est encore une façon de justifier l'analyse des contenus effectifs et localisés de cette dernière selon le mode d'approche proposé.

En cohérence avec ces lignes générales, nous structurons les résultats de nos explorations autour de trois points qui nous semblent majeurs. Ils convergent pour attester de décalages certains entre les principes fondant *a priori* une organisation financière décentralisée (sous-entendant une disponibilité pour les gouvernements subnationaux de produits fiscaux territorialisés, modulables et proportionnés aux missions qui leur sont dévolues) comparativement aux réalités localisées des prélèvements fiscaux, à celles des politiques locales de taxation.

Le premier point a trait aux bases taxables à disposition des collectivités ; celles-ci constituent en effet la matière même sur laquelle les élus locaux exercent leurs choix de taxation. Nous mettons en évidence que, dans l'ancien système fiscal local comme dans celui qui lui a succédé avec la réforme intervenue en 2010 et en dépit de nuances selon les conventions d'évaluation adoptées, la distribution des bases d'imposition fait l'objet d'une forte différenciation territoriale. Dit autrement, les conditions d'exercice des politiques fiscales sont inégalement réparties entre collectivités (1). Le second point tient au constat que, nonobstant ces inégalités de fait ou de situation, tous les représentants des collectivités ne se saisissent pas de la même manière des latitudes de modulation, de majoration... des taux d'imposition dont ils sont pourtant détenteurs. La modération des évolutions de pression fiscale amène à mettre en questions l'effectivité du pouvoir local de taxation (2). Le troisième point porte sur les produits perçus localement. Logiquement, ces derniers dépendent bien de l'importance de la matière taxable, de l'intensité de la pression exercée sur cette assiette. Aussi examinons-nous quels sont les montants des contributions, dans leurs liens de dépendance avec les situations et les « préférences » locales ; nous dessinons les contours de la géographie fiscale qui en résulte. Quelles représentations des territoires, à l'aune du système fiscal local ? Quelles transformations à bas bruits laisse présager le fonctionnement du dispositif réformé de taxation, quand celui-ci se présente comme ménageant une neutralité territoriale ? Une attention particulière apportée aux ensembles métropolitains nous conduit à révéler des tensions, potentielles ou effectives, actuelles ou à venir, entre les réalités des ressources fiscales locales et les ambitions politiques dont ces territoires sont porteurs (3). Ainsi organisés, nos résultats nous conduisent, de façon conclusive, à proposer des pistes complémentaires de travaux, fédérées autour des notions de résilience, de soutenabilité et d'austérité, notions dont nous avons révélé qu'elles possèdent une portée fédératrice pour des analyses du système financier, et fiscal, local.

²⁰³ Celles-ci peuvent par exemple comporter des mesures d'abattements, d'exonérations... afin de tenir compte de situations particulières. Des stratégies d'optimisation, d'observation fiscale peuvent être mises en œuvre. La communication et le marketing local sont diversement organisés en écho aux choix fiscaux, etc.

Encadré 5 – Le système fiscal local, un édifice en tensions

Nous mentionnons quelques-unes des caractéristiques des impôts revenant aux collectivités, et notamment celles qui tiennent aux lignes de partage des taxes et des pouvoirs de taxation entre niveaux de gouvernement. Les éléments évoqués ne sont assurément pas exhaustifs. Ils nous apparaissent cependant comme essentiels au sens où ils contribuent à définir le contexte dans lequel se construisent les politiques fiscales des collectivités, où ils préfigurent des tensions traversant le système fiscal local dans son ensemble.

De multiples typologies possibles

Il existe de multiples façons de caractériser les taxes revenant aux collectivités. Une façon de les distinguer des impôts revenant à leur gouvernement central consiste à évaluer leur caractère localisé. Celui-ci peut être apprécié en tenant compte de la nature des biens imposés, soit encore de leur lien plus ou moins étroit avec le territoire de taxation, ou bien selon le degré d'autonomie dont disposent les décideurs locaux dans la détermination des produits. Par croisement entre ces deux dimensions, les typologies sont complexes à établir ; elles se superposent fréquemment (Gilbert, 2009). Une catégorisation par entité bénéficiaire n'est pas non plus probante car chacun des échelons décentralisés est attributaire de différents types de taxes qui sont éventuellement communs à d'autres niveaux de gouvernement. La construction d'une catégorisation simple du système fiscal est alors difficilement envisageable, que ce soit d'un point de vue théorique ou bien en analysant les réalités. En France comme dans la plupart des pays, tout se passe comme si le système fiscal local résultait d'hésitations entre plusieurs options ; il s'est construit par combinaison de taxes de différentes natures et revenant à différents bénéficiaires. Sa lecture comme sa mise en pratique ne sont de ce fait pas aisées. L'enchevêtrement des dispositifs peut même contrevenir à la transparence de l'édifice qui en résulte, à son acceptabilité, quand ces principes sont au fondement de sa légitimité (Gilbert, 2002a). L'équilibre de cet édifice fiscal est ainsi fragilisé, bouleversé pour être mieux ajusté et bien souvent, complexifié en retour.

Des impôts exclusifs

L'un des critères majeurs de distinction des impôts tient à leurs règles de partage entre niveaux de gouvernement. Ces règles sont d'ailleurs évolutives, en lien avec les contextes et dynamiques économiques, avec les modalités de répartition de la contrainte budgétaire (Leroy, 2016)²⁰⁴. Il reste que les impôts peuvent être partagés, c'est-à-dire communs à plusieurs niveaux de gouvernement ou bien encore exclusifs à l'un d'eux.

Les collectivités françaises disposent pour l'essentiel d'impôts qui leur sont exclusivement dédiés²⁰⁵. Tout en n'étant pas intangible, ce mode de répartition est dominant. De la sorte, les pouvoirs fiscaux de l'Etat d'une part et ceux des collectivités d'autre part sont circonscrits. Leurs prélèvements ne sont donc pas directement concurrents, taxe par taxe. Par contre, ils le sont dans l'accès à la ressource rare que constituent les prélèvements obligatoires dans leur ensemble. De ce fait, au nom des missions de régulation incombant à l'Etat et des fonctions qui lui reviennent, en fonction des objectifs nationaux de politique économique, les représentants du gouvernement ne peuvent être indifférents à la fiscalité locale et à ses évolutions, à l'autonomie conférée aux entités décentralisées en la matière (Gilbert, Guengant, 2001). Une volonté de modération de l'expansion des prélèvements fiscaux, une priorité accordée à la relance de la consommation et à la stimulation du pouvoir d'achat des ménages ont ainsi récemment conduit à la suppression progressive puis totale de la taxe d'habitation (Jaune budgétaire, 2020). Le gouvernement conserve ainsi un droit de regard majeur sur l'exclusivité des taxes locales et sur son périmètre. Ce qui peut être tenu, côté collectivités, comme contraire à l'esprit et aux principes mêmes de la décentralisation, voire comme une forme de recentralisation (Mercier, 2004 ; Deschamps, Gardinal, 2018).

Des taxes superposées puis spécialisées

Un impôt local peut être commun à plusieurs de types de collectivités ou bien être réservé à l'un d'entre eux. Il est dit superposé dans le premier cas, spécialisé dans le second.

²⁰⁴ Par nécessité d'adéquation des charges et des moyens, des impôts partagés (entre niveaux de gouvernement) ont ainsi fait leur entrée avec la décentralisation, en direction des régions et des départements. Les institutions régionales et départementales ont en commun avec l'Etat quelques impôts (l'ex Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers TIPP devenue Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques TICPE), la TSCA (Taxe sur les Conventions d'Assurance), par exemple.

²⁰⁵ La taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties ou non, la taxe professionnelle et désormais la contribution économique territoriale (CET) leur sont exclusivement dédiées. Dit autrement, elles en exploitent l'assiette fiscale et perçoivent l'intégralité des produits, à l'exception des frais de gestion revenant à l'Etat.

Jusqu'en 2010, la plupart des taxes locales étaient superposées : l'assiette de taxation était commune et chaque collectivité fixait son taux d'imposition²⁰⁶. L'arrangement ainsi conçu était pragmatique : chacune des entités locales, de tout niveau, disposait d'un pouvoir de taxation ; elle était présumée en mesure de se procurer les produits nécessaires à l'équilibre de son budget, à l'exercice de ses compétences, sans empiéter sur les prérogatives des autres. L'empilement fiscal était construit à l'image de celui qui vaut sur le plan institutionnel, sur la base de l'autonomie de chaque entité et sur fond d'absence de relation de tutelle entre collectivités.

La superposition des taxes est reconnue comme générant des défauts majeurs. Entre autres, elle suscite une absence de lisibilité pour les redevables, une complexité s'opposant à une réelle imputabilité de la responsabilité, en cas de variation du montant à acquitter ; ceci limite l'acceptabilité des contributions²⁰⁷. *A contrario*, l'impossibilité pour les assujettis d'imputer à un niveau de gouvernement la responsabilité des charges fiscales favoriserait les possibilités de transfert de blâme entre les élus des divers échelons (Le Lidec, 2011 ; Caune, 2014) ; ce qui pourrait encourager des recours immodérés aux impôts. En tout cas, la structure de l'édifice fiscal l'éloignerait de ses fondements démocratiques, politiques et économiques ; elle contiendrait en elle-même ses propres limitations et les entretiendrait. Le second défaut²⁰⁸ imputé à la superposition fiscale tient à l'absence de relation entre la nature des compétences principalement exercées par chaque type de collectivité et celle des taxes qui lui reviennent. Le gouvernement des charges est certes généralement administré indépendamment de celui des ressources, et nous en faisons les frais (Hertzog, 2012b). Le postulat d'une nécessaire équivalence fonctionnelle ou sectorielle entre le domaine d'action et celui des impôts perçus est néanmoins discutable. Il revient à supposer que les décisions au sein des collectivités obéissent à une rationalité effective, que celle-ci repose sur un substrat principalement financier. Par ailleurs, ce postulat conduit, au moins implicitement, à nier le mécanisme de solidarité et la vocation généraliste de l'imposition, quand tous deux président à son fondement. L'enchevêtrement des compétences et la conduite de politiques multi-niveaux, la nécessité d'actions transversales ... suffiraient à atténuer la portée du défaut invoqué, alors plus présumé que réel.

En vue de réduire les limites inhérentes à la superposition, dans un but de lisibilité et de transparence, la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010 (*cf. infra*) visait une spécialisation des taxes et donc, la réservation de certaines d'entre elles à un type de collectivité plutôt qu'à un autre (Guengant et al., 2010).

Conduite avec la volonté d'éviter la création de nouvelles contributions, la spécialisation s'opère par un jeu de bonneteau. Des taxes sont enlevées à un niveau de gouvernement pour être remises aux autres. La suppression de la taxe d'habitation s'inspirera de principes analogues. Lors de tels transferts, les rivalités entre types de collectivités sont avivées, chacun étant attentif aux volumes des impôts qui lui reviennent. Soit encore des jeux d'intérêts et des rapports de forces à même d'occulter les questions relatives aux qualités intrinsèques des impôts. Les montants des taxes transférées ne sont en outre pas nécessairement équivalents : un certain nombre de produits fiscaux doivent être répartis entre les différents types de collectivités de façon à préserver les équilibres budgétaires de chacun. Pour être acceptable et acceptée, toute modification ou réforme de l'édifice existant doit en effet préserver les ressources antérieurement perçues par chaque type de collectivité. Ce principe de neutralité est ensuite décliné à chacune d'entre elles : des mécanismes de compensations sont institués de façon à limiter voire à annihiler des modifications dans les ressources qui lui reviennent. En conséquence, la spécialisation est partielle et la lisibilité du nouvel arrangement en ressort brouillée. La portée de modifications substantielles s'effrite, sous l'effet d'objectifs politiques et techniques difficilement conciliables.

Des contributions en voie de nationalisation et déterritorialisation ?

L'un des processus majeurs affectant la fiscalité locale réside dans sa « nationalisation » ou bien dans une forme de déterritorialisation. Le pouvoir fiscal des collectivités étant dérivé, la présence de l'Etat dans le régime des contributions

²⁰⁶ Les régions ne percevaient cependant pas la taxe d'habitation.

²⁰⁷ Y compris lorsque l'on ne postule pas l'existence d'une aversion généralisée des contribuables à l'impôt (Leroy, 2007 ; Conjuguer, 2009). L'illisibilité limiterait les possibilités pour les élus d'exercer de réels choix quant aux niveaux de taxation ; il pourrait en effet s'ensuivre des coûts politiques et électoraux dont ils ne seraient pas redevables, et que subiraient principalement les élus municipaux, en tant que représentants de la proximité.

²⁰⁸ Fortement présent dans le débat public et ayant des incidences sur les processus et contenus des réformes (tel celui, en cours, relatif à la suppression de la taxe d'habitation et au devenir des taxes locales, de leur répartition...). Il est par exemple régulièrement avancé que les élus conduiraient localement des politiques en matière de développement économique d'autant plus intenses qu'ils pourraient en escompter des retours fiscaux pour leur collectivité, reconnue compétente dans le domaine.

locales demeure marquée, de tous temps. Cette présence n'est cependant pas seulement tutélaire, juridique ou légale, elle est également politique et financière.

La fiscalité des collectivités souffre en effet de multiples défauts et chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de la réformer. Le coût politique de changements substantiels est tel que ces derniers sont fréquemment différés et remplacés par des ravaudages successifs : des réductions sont accordées aux contribuables en vue de rendre les taxes plus équitables, plus adaptées à leurs capacités contributives... Ainsi par exemple, le montant de la taxe d'habitation est-il plafonné en fonction du revenu des redevables (depuis 1990 et 2000). Celui de la taxe professionnelle l'était également, en fonction de la valeur ajoutée produite par les entreprises. Il a été décidé (en 1999) de ne plus retenir une fraction des salaires versés par les employeurs dans l'assiette de cette taxe. L'Etat intervient financièrement de façon à compenser les manques à gagner pour les collectivités générés par de telles mesures de dispenses de paiement. Le contribuable national devient de la sorte, de plus en plus, un des contributeurs majeurs pour les budgets des collectivités. De ce fait, la fiscalité dont bénéficient ces dernières devient de moins en moins locale (Fréville, 2003 ; Valletoux, 2006 ; Guengant et *al.*, 2008a). Les compensations constituent en outre autant de charges pour l'Etat, alourdissant ses dépenses et contribuant à son déficit. Ce qui est antinomique avec le mouvement de redressement des comptes publics dans lequel il est engagé ou auquel il est contraint. Les effets accumulés de ces substitutions, bien qu'elles ne soient pas des mesures directement visibles, deviennent de la sorte des causes de changements profonds, de réformes jusqu'alors différées (Passavant-Guion, 2017).

En se construisant progressivement en vue de ménager des principes souvent antagonistes, en tentant de concilier des velléités de changements et de perpétuation de situations héritées, le système fiscal local prend des allures d'un édifice aux contours fous et aux contenus hétéroclites. Il est en particulier parcouru de tensions inhérentes aux partages verticaux et horizontaux des contributions ainsi que des pouvoirs de taxation. Nonobstant ces défauts ou ces tensions, l'instabilité dont ils sont source, il fonctionne et perdure...

1-Des collectivités inégalement dotées en capacités de taxation

Nous avons explicité les raisons de notre choix en faveur d'analyses territorialisées de la fiscalité locale. Dit autrement, celles-ci ont précisément pour objectif de révéler les spécificités territoriales émergeant dans le registre fiscal, de repérer quels sont les écarts séparant les territoires en matière de taxation, d'identifier les mécanismes à l'origine de cette variabilité voire quelques-unes de leurs incidences. L'intégration de cet ordre de différences est indispensable à la fois sur le plan de l'analyse des réalités financières locales comme sur celui des politiques suscitées par ces dernières (Uhaldeborde, 1984).

Selon les analyses existantes, les différences dans les produits fiscaux perçus par les collectivités se forment sous le poids d'au moins deux effets majeurs, intervenant de façon conjointe (Gilbert, Guengant, 2004). L'un d'eux tient à la manifestation d'effets de situation : le patrimoine en bien taxables ou encore la matière imposable, telle qu'évaluée (cf. Encadré 6), n'est pas identique dans toutes les circonscriptions de taxation. A taux d'imposition donnés, plus la valeur de ce patrimoine est élevée, plus l'impôt est en mesure de produire un rendement important. Toutes les collectivités ne sont de ce fait pas égales face à la capacité de tirer parti des recettes issues de la taxation.

Un autre de ces effets réside dans l'expression locale des préférences ou encore des choix politiques : collectivité par collectivité, les habitants et les élus qui les représentent n'ont pas les mêmes besoins ou inclinaisons en matière de services publics locaux. Partant, les volumes de ressources fiscales nécessaires pour répondre à cette demande ne sont pas identiques. A bases d'imposition données, les taux de taxation diffèrent alors. Ces taux et leurs variations annuelles peuvent être tenus comme des descripteurs des préférences en question ; ils rendent à la fois compte des choix politiques effectués pour la détermination des produits à percevoir et de la pression fiscale s'exerçant sur tout contribuable, compte tenu de la valeur imposable de ses biens taxés.

Les effets de situation et les effets de préférence sont très probablement interdépendants. On peut supposer que l'expression de la demande sociale d'équipements et de services locaux entretient des liens avec les revenus des habitants et partant, avec la valeur des biens (notamment résidentiels) dont ces derniers sont détenteurs et/ou usagers (Breuillé et al., 2019 ; Carbonnier, 2019). Selon les hypothèses de Tiebout (cf. Chapitre introductif), les taux de taxation sont à même de susciter une mobilité des bases d'imposition. Dans maintes représentations, le poids des contributions locales est un facteur influant sur la localisation des activités économiques et en conséquence, sur la disponibilité de la matière imposable²⁰⁹. Les préférences auraient ainsi des incidences sur les situations, et réciproquement.

Tout en prenant acte de ces dépendances systémiques, nous analysons les effets mentionnés de façon successive. Aussi, nous nous attachons tout d'abord à l'examen de la distribution de la matière imposable entre collectivités. Quelles sont les inégalités séparant effectivement ces dernières sur ce plan-là ? Quels peuvent être des facteurs à l'origine des différences voire encore de similitudes dans les situations ?

Par construction, les modalités administratives et conventionnelles d'évaluation des bases d'imposition à la fiscalité locale induisent des effets de distanciation par rapport à la valeur effective de chacun des biens taxés (cf. Encadré 6). La Valeur Locative Cadastrale (VLC), telle qu'elle sert à la détermination de l'assiette imposable pour la plupart des éléments fonciers et immobiliers soumis à impôt (cf. Annexe 2), est conçue comme un loyer théorique, indépendant des faits de marché. Les mécanismes uniformes d'actualisation annuelle accentuent les écarts en faisant abstraction des évolutions réelles de chacun des éléments de

²⁰⁹ Les études disponibles indiquent que le choix de localisation des entreprises est largement indépendant de la fiscalité locale (Houdebine, Schneider, 1997 ; CPO, 2010 ; Deltour-Becq, 2014). Le levier fiscal apparaît d'ailleurs de moins en moins comme un facteur d'attractivité du territoire à l'égard des activités économiques.

patrimoine pris en compte. Les constructions et réalisations nouvelles ne sont pas mieux loties. Il existe de ce fait des distorsions entre le prix de chacun des biens fonciers et immobiliers, ses évolutions et la réalité de la base taxable. *A contrario*, la valeur administrative de la base entretient des liens avec les caractéristiques du bien (sa surface, une appréciation de son confort, son positionnement relatif dans la hiérarchie des valeurs locales...). Nous ne cherchons pas à apprécier ces effets de distanciation et de proximité, bien par bien. Nous considérons plutôt le volume d'ensemble des bases taxables à l'échelle des entités locales, en tant qu'ils constituent un reflet, plus ou moins fidèle, de la situation territoriale. Nous formulons l'hypothèse que ce volume est à l'image des caractéristiques d'ensemble des patrimoines fonciers et immobiliers présents, des vagues d'urbanisation, des aménagements et des transformations du territoire ainsi que de ses dynamiques de développement. L'importance de la matière imposable est en conséquence tenue comme un descripteur singulier des réalités territoriales ; elle peut être mise en perspective avec les représentations qui sont couramment usitées afin de rendre compte de ces dernières.

A partir de ces fondements, nous observons la répartition de la matière imposable en considérant isolément la taxe foncière sur les propriétés bâties et ce, en nous situant au plus près des spécificités du système d'imposition et des réalités territoriales (1-1). Cette vision est ensuite complétée par une autre, tout aussi réaliste, établie sur la base d'une évaluation plus large, cohérente avec le caractère composite du panier fiscal des collectivités : elle se fonde sur la notion, conventionnelle et usuelle, de potentiel fiscal ou financier (1-2).

1-1-Des facteurs contribuant à la distribution différentielle des bases d'imposition

Les contributions foncières constituent, nous l'avons évoqué, la pièce maîtresse des édifices fiscaux locaux (cf. Encadré 6). La taxe foncière sur les propriétés bâties, telle qu'elle est pratiquée en France, joue ce rôle ; elle condense de la sorte tout ou partie des enjeux théoriques majeurs relatifs à ce mode d'imposition. Aussi revenons-nous sur les analyses que nous lui avons consacrées. D'ailleurs, paradoxalement et dans un grand écart par rapport à son caractère primordial, cette contribution locale a suscité relativement peu d'études ou de recherches. Tel est l'un des constats dressés par C. Mingou (2011) à l'occasion de son travail doctoral portant sur les liens entre la taxe foncière et les stratégies communales de développement territorial.

L'importance quantitative de la taxe au sein des recettes fiscales et des budgets des collectivités accroît l'attention à lui porter. De longue date, en termes de produits, cette taxe foncière se plaçait en seconde position, derrière la taxe professionnelle qui demeurait la plus productive²¹⁰. Actuellement, elle arrive en tête, représentant 39% des produits d'imposition perçus par les collectivités²¹¹. Elle est centrale pour les communes et leurs intercommunalités qui en reçoivent plus de 57%. Elle possède en outre un caractère stratégique pour les départements, non seulement en ce qu'ils sont attributaires des 43% restants mais surtout parce que cette contribution reste (quasiment) la seule dont leurs élus peuvent moduler le taux²¹².

Des variations territoriales dans les dotations en bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Nous avons cherché à concrétiser les orientations d'ensemble précédemment évoquées en les confrontant à l'analyse d'un matériau empirique aussi adapté que possible (Fritsch, Navarre, 2012).

Dans un premier temps, compte-tenu de la faible disponibilité des données, pour nos observations détaillées de la distribution des bases (nettes)²¹³ d'imposition à la taxe foncière, nous avons choisi de retenir uniquement les communes de la région Pays-de-Loire et de la région Ile de France²¹⁴. A défaut d'être représentatif, le panel est illustratif de la diversité des situations socio-urbaines présentes au sein du territoire national. Plusieurs constats ressortent des premières observations statistiques.

En premier lieu, il apparaît une forte hétérogénéité inter et intra régionale dans la distribution des bases de la taxe²¹⁵ : les communes sont inégales devant la capacité à lever cet impôt.

En second lieu, une première cartographie des valeurs communales moyennes des bases (exprimées en €/hab) indique que la géographie de ces dernières est conforme aux représentations ou intuitions courantes. Les montants unitaires sont par exemple plus élevés dans les parties agglomérées, dans les centres urbains et à leur périphérie ; ils décroissent selon un gradient progressif lorsque l'on s'éloigne vers les zones péri-urbaines puis rurales. Une prime est de la sorte accordée à l'urbain²¹⁶.

²¹⁰ En 2009, la taxe rapportait environ 22 milliards d'€ quand le produit de la taxe professionnelle s'élevait à un peu plus de 31 milliards d'€, le produit des 4 principales taxes locales avoisinant 71 milliards d'€, celui des recettes totales des collectivités étant proche de 214 milliards d'€ (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2011).

²¹¹ En 2017, avec un produit proche de 33 milliards d'€ (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019).

²¹² La suppression en cours/annoncée de la taxe d'habitation modifiera cet état de fait : la taxe foncière départementale devrait revenir aux collectivités du bloc local, accentuant le rôle primordial qu'elle joue déjà pour les communes (et leurs intercommunalités à fiscalité propre).

²¹³ Bases nettes telles qu'elles sont accessibles, département par département, à partir du site <http://www.impots.gouv.fr/>. Le fait de raisonner sur les bases nettes plutôt que sur les bases brutes n'empêche pas de distorsion majeure, au regard de la dotation des communes en bases d'imposition. Les premières sont égales aux secondes, diminuées des exonérations à la taxe. Celles-ci sont à la fois rares et peu fréquentes s'agissant de la taxe en question. Au niveau national et pour les communes (en 2014), l'écart entre bases brutes et nettes est à peine d'1% ; il s'élève par exemple à près de 15% pour la taxe d'habitation (source : fichier DGF 2015).

²¹⁴ Soit 282 communes pour la première et 1 300 pour la seconde.

²¹⁵ Le rapport entre les valeurs communales extrêmes des bases (exprimées en €/hab) est par exemple proche de 70 en Ile de France, de 30 au sein de la région Pays de la Loire.

²¹⁶ Rien cependant à ce stade ne permet de détecter le sens des causalités : les terrains et immeubles valent-ils (fiscalement) davantage du fait de l'abondance des services présents dans les villes (en écho finalement avec les mécanismes de capitalisation –

Les valeurs sont également fortes le long du littoral atlantique, là où coexistent des résidences secondaires, des activités et services liés au tourisme. Ces constats laissent bien entendre que la distribution des bases entretient des relations avec les modes d'occupation de l'espace, avec les densités de peuplement ainsi qu'avec les structures productives des régions considérées et encore, avec la localisation des activités en leur sein. Ce qui conforte l'hypothèse que nous avons émise : en dépit de la façon dont elles sont évaluées, les valeurs des assiettes imposables sont représentatives des réalités territoriales.

Dans un second temps, un protocole statistique systématique²¹⁷ a été élaboré en vue de compléter ces premiers éléments d'observation. Les explorations ont été conduites pour l'ensemble des communes urbaines de plus de 10 000 habitants²¹⁸ et leurs bases (brutes) d'imposition. Deux éléments essentiels de résultats apparaissent. D'une part, les rendements marginaux de l'habitat collectif sont en général plus élevés que ceux de l'habitat individuel. D'autre part, ceux des activités non présentes l'emportent sur ceux des activités présentes²¹⁹ (avec toutefois des nuances notables selon les profils économiques et la structuration morpho-sociologique des territoires considérés).

Les éléments d'évaluation obtenus mériteraient de toute évidence d'être consolidés avant quelque généralisation que ce soit²²⁰. A supposer qu'ils soient confirmés, on ne saurait pour autant conclure, sans autre forme de procès, que les appartements doivent être préférés aux maisons, que les emplois productifs valent mieux que ceux relevant d'autres secteurs d'activités... Les résultats avancés soulignent toutefois que les choix résultant des politiques locales et/ou nationales, que les processus en cours (de désindustrialisation, de tertiarisation, de spécialisation ou au contraire d'accroissement de la mixité fonctionnelle...) emportent des conséquences affectant les capacités locales à extraire des ressources fiscales. Ils exercent ainsi potentiellement des effets sur les budgets des collectivités, sur les volumes budgétaires disponibles pour l'action publique locale et risquent d'entraîner des effets en chaîne. Toutes choses égales par ailleurs, les localités où le tissu pavillonnaire domine, celles où les emplois de services destinés aux personnes priment, celles encore qui cumulent ces caractéristiques ont toutes probabilités d'être les moins dotées en bases taxables, les moins à même de percevoir des recettes et dès lors, de consentir à des dépenses susceptibles d'accroître leur attractivité, voire la diversification de leur territoire. De là surgit une double interrogation. L'existence de tels processus cumulatifs est-elle intégrée dès les phases de définition des politiques publiques ou de l'action publique locale ? Du point de vue de la production de connaissances, l'analyse des politiques sectorielles ou des démarches locales de développement ne devrait-elle pas systématiquement inclure celle des impacts fiscal-financiers des mesures adoptées ?

cf. Encadré 6) ? Ou bien celles-ci attirent-elles de façon privilégiée des locaux et des usages possédant intrinsèquement davantage de valeur ?

²¹⁷ Des analyses statistiques multidimensionnelles et des modèles de régressions (multiples) : des Classifications Ascendantes Hiérarchiques (CAH) conduisent à isoler des groupes de communes présentant des profils semblables en termes d'occupation résidentielle à l'intérieur desquels les calculs de régression sont effectués et testés. Une démarche analogue est adoptée pour ce qui relève des activités (les typologies portant sur les communes ainsi que sur leurs intercommunalités et sur les Zones d'Emploi auxquelles elles appartiennent). Paris, cas singulier, est exclu des différentes analyses.

²¹⁸ Des analyses effectuées pour l'ensemble des communes s'avèrent peu concluantes. Ces dernières constituent en effet un univers hétérogène, notamment les moins peuplées d'entre elles. Les caractéristiques (taille, âge...) des biens immobiliers diffèrent et tout autant, la structure même du parc (dans le rapport entre logements individuels et collectifs). Dans le cadre de ces premières analyses, exploratoires, la variété des modes d'aménagement ou d'urbanisation, véritables produits historiques, ne peut être saisie de façon efficace et conduire à des évaluations assurées.

²¹⁹ Selon la catégorisation retenue par l'Insee : « Les activités présentes sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes. » L'importance des activités de l'un et l'autre des deux types est appréciée par le biais du nombre d'emplois, tel qu'il est établi par l'Insee.

²²⁰ En diversifiant les calculs économétriques, en étendant les descripteurs territoriaux...

Des spécifications tenant à la nature des biens imposés et aux situations locales

Des traitements effectués à partir des données contenues dans la base Filocom²²¹ nous ont conduit à apporter des compléments aux résultats des investigations précédentes, à les spécifier. Ces explorations ont été menées à partir des informations portant sur les communes et sur leurs intercommunalités, pour les années 2003 et 2013 (Talandier et *al.*, 2019). Elles sont utiles pour considérer les logements non plus selon leur type (individuel/collectif) mais en fonction de leur nature ou occupation (résidences principales/secondaires), et à tester l'incidence de cette structure du parc de logements sur les dotations locales en bases imposables. Les résultats obtenus amènent à formuler plusieurs observations complémentaires.

Tout d'abord, en moyenne nationale, il ressort nettement que les valeurs locatives cadastrales des habitations principales sont plus élevées que celles des logements dits secondaires²²². Fiscalement parlant, il vaut donc mieux, pour un territoire, héberger des habitants permanents plutôt que des résidents occasionnels. Autrement dit, la vocation touristique plus ou moins affirmée des territoires exerce une influence sur l'abondance locale des bases taxables.

Ensuite, à ces effets de structure tenant à la composition du parc de logement se superposent des faits territoriaux qui influent sur les stocks de bases fiscales comme sur leurs évolutions. Selon les lieux²²³, les valeurs locatives cadastrales des logements occasionnels diffèrent sensiblement. Attirer un passant ou un touriste ne procure pas partout la même « manne fiscale », cette dernière pouvant être particulièrement élevée. Les valeurs locatives unitaires (surfaciées) des habitations (principales comme secondaires) sont elles-mêmes contrastées, en lien avec l'état du parc local de logement, avec le contexte territorial et le statut urbain des localités²²⁴. A superficie donnée, un logement n'apporte pas partout les mêmes bases taxables. Quasiment en tous lieux, les bases d'imposition (totales, moyennes, unitaires) progressent, ne serait-ce qu'en raison de l'actualisation annuelle et uniforme dont les assiettes font l'objet (*cf. supra*). Abstraction faite de cette majoration indifférenciée, les variations observées reflètent les tendances générales à l'évolution des surfaces des logements et à l'amélioration de leur confort (entre 2003 et 2013). Il reste que les augmentations annuelles sont modestes, les volumes nets de construction étant faibles, comparativement aux parcs de logements en place (Driant, 2015). Les dotations locales en bases sont tributaires des caractéristiques des stocks existants davantage que de celles des flux. Malgré cet effet d'inertie, en relation avec les dynamiques locales d'urbanisation, on constate que les valeurs taxables sont elles aussi l'objet de variations territorialement différenciées. Conjointement aux effets de structure, apparaissent des faits

²²¹ Sur la base d'extractions de la base. Le fichier FILOCOM (Fichier des Logements par Communes) est construit par la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques) pour les besoins du Ministère en charge du Logement. Dans la mesure où il contient des informations fiscales et sensibles, ses accès sont strictement limités. Des extractions peuvent être obtenues à des fins de recherche, dans le cadre de conventions officielles (fins d'intérêt général, demande émanant de directions ou de services ministériels...). De telles extractions ont été mises à disposition dans le cadre d'un contrat de recherche conclu avec le PUCA (2015-2016).

La base Filocom est constituée à partir du fichier de la taxe d'habitation (TH), du fichier foncier (des propriétés bâties), du fichier des propriétaires et du fichier de l'Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP). Un certain nombre d'informations donnent lieu à une 'secrétisation', contraignant les traitements envisageables.

²²² Soit environ 3 000 €/logement pour les résidences principales, 2 400 €/logement pour les résidences secondaires (en 2013). Les résidences principales ont généralement une surface et une qualité supérieure à celles des résidences secondaires.

²²³ Et notamment au sein des territoires impliqués dans la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels. Selon les termes de la recherche effectuée dans le cadre de la consultation du PUCA, sont considérés comme sites patrimoniaux exceptionnels ceux qui sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco (soit 39 sites en France métropolitaine) et ceux qui sont membres du Réseau des Grands Sites de France RGSF (soit 41 sites en France métropolitaine, labellisés ou en cours de labellisation sous forme d'Opérations Grands Sites OGS).

Les valeurs locatives cadastrales des résidences secondaires s'échelonnent par exemple entre moins de 2 000 €/logement à près de 5 000 €/logement.

²²⁴ Toujours en 2013, autour d'une moyenne de 40 €/m², les valeurs locatives varient entre un peu moins de 25 €/m² (Gorges de l'Ardèche) et pratiquement 50 €/m² (Le Havre).

résiduels²²⁵, relevant de mécanismes de rattrapage comme de processus de spécialisation²²⁶. Au sein par exemple des territoires concernés par la présence et la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels, les communes suivent des trajectoires d'évolution contrastées, intervenant sur fond d'une apparente immobilité d'ensemble. La Baie de Somme en est un cas de figure illustratif²²⁷.

Enfin, au regard de nos analyses, il ressort nettement que la présence d'un site patrimonial exceptionnel ne suscite pas de processus généralisé de valorisation des valeurs taxables des biens à usage résidentiel. Les bases d'imposition ne sont pas et pas toujours aussi élevées que dans d'autres territoires, plus ordinaires. Elles ne progressent pas non plus de façon plus marquée qu'ailleurs. Cette réalité est en décalage avec les représentations courantes associées à ces sites, en tant que territoires prisés et hauts lieux d'activités ou de fréquentations touristiques. Le mode d'évaluation administrative et d'actualisation de la matière imposable induit une rigidité, face à des processus de valorisation effective eux-mêmes différenciés.

D'ailleurs, plus d'un acteur ou gestionnaire local²²⁸ déplore l'hétérogénéité des dotations en bases entre les localités concernées par la présence du site et les disparités dans leurs évolutions, notamment lorsqu'il estime que la commune qu'il représente est parmi les moins bien loties. La sensibilité des représentants locaux aux inégalités de richesse des localités au sein même des périmètres des sites patrimoniaux exceptionnels est forte. Ce qui n'est potentiellement pas sans incidences sur les modalités de la gouvernance territoriale. Or, le fonctionnement de cette dernière constitue un des enjeux-clés pour ces ensembles territoriaux, confrontés à la pression des besoins financiers liés à la préservation du site, à sa fréquentation, dans des contextes où les exigences normatives sur le plan de l'aménagement, de la protection... sont denses. Les inégalités en matière de bases de fiscalité locale apparaissent dans les représentations et dans les propos des acteurs comme un facteur de division. Tout se passe comme si elles entretenaient des dynamiques contraires à un développement territorial partagé, à une pérennité et à une synergie des actions, y compris lorsque celles-ci sont indispensables à la durabilité invoquée pour les biens patrimoniaux reconnus comme exceptionnels. La réponse aux priorités relevant de la gestion du site est pourtant conditionnée non seulement par les capacités locales de mobilisation de moyens financiers, mais également par l'existence de logiques de coopération entre les institutions impliquées. Soit encore autant de conditions d'activation de la ressource territoriale (Talandier, 2016). Que ce soit en termes de bases ou de flux, la gestion localisée et fortement parcellisée des bases d'imposition des bases de la fiscalité locale s'opposerait de la sorte aux besoins de l'action publique locale. Si le constat vaut pour les sites dits exceptionnels, il est très probablement autant de mise pour les territoires tenus comme ordinaires, également en situation d'inégalités²²⁹. Il reste que la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est qu'une parmi les contributions à disposition des collectivités. Considérons alors non plus uniquement la distribution de ses bases et leur variabilité, mais celles de l'ensemble des richesses taxables localement.

²²⁵ Nous faisons référence aux analyses structurelles-résiduelles auxquelles nous avons procédé, sur la base des données communales pour des sites étudiés.

²²⁶ Dans le premier cas, les qualités, surfaces... des logements s'accroissent là où elles étaient les moins élevées, ce qui induit des mécanismes de compensation ; dans le second cas, à l'inverse, les qualités, surfaces... des logements progressent davantage là où elles étaient initialement les plus élevées, ce qui accroît les écarts existant.

²²⁷ La proximité du littoral a joué de façon favorable aux constructions et à l'accumulation de bases imposables nettement valorisées, avant de susciter des phénomènes de saturation, des reports des constructions vers les parties intérieures du territoire abritant le patrimoine reconnu comme exceptionnel ; les risques de submersion, les mesures de protection en conséquence, les évolutions naturelles et climatiques... impulsent d'autres dynamiques, tantôt favorables, tantôt défavorables à la construction et partant, à l'évolution des dotations communales en bases taxables. Chaque commune est ainsi parcourue par des évolutions convergentes ou divergentes, tenant à sa situation, à des logiques économiques (en lien notamment avec les modalités de détention du foncier et avec sa valorisation), aux impulsions résultant des politiques publiques, locales et/ou nationales.

²²⁸ Une vague d'entretiens détaillés a été réalisée dans 7 terrains d'étude ; une enquête nationale a été effectuée auprès de l'ensemble des gestionnaires de sites.

²²⁹ L'ensemble des résultats de la recherche dédiée aux sites patrimoniaux exceptionnels nous a en effet amené à relativiser la notion d'exceptionnalité. La présence d'éléments patrimoniaux exacerbe assurément nombre de faits et de problématiques du développement et de l'aménagement territorial ; les tensions comme les opportunités présentes localement sont néanmoins celles que l'on observe dans la plupart des territoires, dits ordinaires ou exceptionnels à d'autres titres (Talandier et al., 2019).

Encadré 6 – Des taxes foncières au centre du système fiscal local

En dépit des difficultés à tenir des comparaisons (Stankiewicz, 2020), il s'avère que, en France comme dans de nombreux pays, les taxes foncières occupent une place centrale au sein des recettes fiscales locales (Renard, 2006 ; Dexia, 2007, 2012). Leurs qualités justifieraient tant leur forte présence que leur acceptabilité (Guengant, 1991a ; Baudry et *al.*, 2005). Cependant, tout en étant primordiales, ces taxes soulèvent des questions sur le plan des principes comme sur celui de leur mise en application.

Des justifications théoriques et pratiques

Les impôts de « capitalisation » sont généralement préférés aux impôts de « capitation ». Les premiers sont calculés à partir d'assiettes censées être représentatives de la « richesse » des redevables : ils sont par principe moins inéquitables que les seconds qui reposent sur des prélèvements forfaitaires et identiques pour tous les contribuables. Reste posée la question de la nature et de l'évaluation de l'assiette de taxation. La plupart des impôts locaux de capitalisation sont assis sur une base foncière²³⁰. A cela, les justifications sont à la fois théoriques et pratiques.

Le choix d'une assiette foncière repose sur l'hypothèse que du point de vue de leur détenteur, les prix des biens (fonciers et immobiliers) varient positivement avec l'importance des équipements et services publics associés à leur localisation, négativement avec l'impôt acquitté qui leur est associé (Gilbert, 1996). Ce prélèvement fiscal constitue un indispensable retour vers le budget local. En effet, l'usage des deniers collectifs est bien, finalement, le vecteur de l'augmentation des prix des biens (soit encore de la capitalisation foncière) dont bénéficie le propriétaire concerné. La plus-value qui apparaîtra lors de la vente des biens en question et qui lui reviendra ne résulte en rien de son action (Renard, 2006). Soucieuses de la dynamique de leurs recettes fiscales, les collectivités le seront également de l'aménagement de leur territoire ; celui-ci confère en effet davantage de valeur aux biens imposés et partant, est source de retours fiscaux. La fiscalité locale est ainsi placée au cœur même du processus de valorisation de l'espace urbain. (Gilbert, Guengant, 1998 ; Trannoy, 2011).

Par ailleurs, les biens fonciers et immobiliers sont localisés : ceci facilite leur identification puis leur taxation par et pour chaque collectivité. Ces biens sont immobilisés et peu volatiles : les taxes qui les frappent procurent des ressources (relativement) pérennes, ce dont les entités locales ont besoin afin d'assurer de façon continue les missions de proximité et de service public qui leur sont dévolues.

En dépit de leurs qualités, les taxes foncières soulèvent des questions du fait même de la nature même de leurs bases, des modes d'évaluation de ces dernières²³¹.

En particulier, les mécanismes de capitalisation foncière reposent sur des hypothèses fortes²³² dont il n'est pas assuré qu'elles se concrétisent dans la réalité. Les travaux sur le sujet sont rares (Gilbert, Guengant, 2002). Tout en se prêtant à l'intégration de variables descriptives de l'offre de services publics locaux, peu d'études selon la méthode des prix hédoniques se concentrent sur cette relation²³³. Rien n'indique alors de façon certaine que les prix fonciers reflètent effectivement la présence de biens et de services publics.

Que la relation soit ou non avérée, se pose la question du lien entre la valeur des biens, servant à assoir la taxe, et les capacités contributives des redevables. La forme de ce lien n'est pas assurée ; elle peut même être contraire. En matière de logement par exemple, le taux d'effort des ménages décroît avec les revenus, y compris pour les propriétaires (Pirus, 2011). La taxation sur les locaux à usage résidentiel soulève alors des problèmes d'équité entre contribuables ; elle peut même être régressive (CPO, 2010). De nombreux palliatifs (abattements, exonérations, plafonnement...) doivent alors être mis en place afin de réduire ce défaut²³⁴.

²³⁰ Comme l'indique leur dénomination, c'est le cas des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la Contribution Foncière des Entreprises (CFE).

²³¹ Les termes d'assiette et de base sont tenus comme synonymes. L'assiette fiscale est le montant servant de base au calcul de l'impôt.

²³² Concernant notamment la similitude dans les préférences des acheteurs au regard des facteurs influant sur les valorisations des biens, des prix à payer sous forme de taxes, ou bien encore ayant trait au fonctionnement concurrentiel des marchés...

²³³ Pour exemple (Gravel et *al.*, 1997 ; Gravel et *al.*, 2006), etc.

²³⁴ Ainsi en a-t-il été pour la taxe d'habitation (Fréville, 2003).

Une détermination complexe et problématique des assiettes foncières

En l'absence d'une connaissance exhaustive des prix des biens fonciers et immobiliers, la détermination de l'assiette d'imposition est complexe ; elle suscite des débats²³⁵. Le procès du mode de valorisation administrative des biens, telle qu'il est pratiqué en France, n'est plus à faire (Marc, Jarlier, 2012) ; les évaluations qui en résultent contribuent à rendre notre système fiscal désuet²³⁶. Les récentes réformes modifient peu le paysage²³⁷.

Pour les biens courants soumis à la taxe d'habitation et à la taxe foncière, l'assiette d'imposition repose sur leur valeur locative cadastrale VLC²³⁸, telle qu'elle résulte d'une évaluation administrative. Cette valorisation procède par comparaison au sein de chaque collectivité (entre chacun des biens et des locaux-types choisis comme référence, auxquels sont attachés des tarifs unitaires), par catégorisation (en fonction de critères d'apparence et de confort du bâti), par application de tarifs unitaires à la surface (pondérée) de chacun des locaux et par modulation (afin de tenir compte de situations particulières, dans des proportions modérées).

Ainsi déterminées, les valeurs locatives cadastrales n'entretiennent qu'un rapport lointain avec les réalités des patrimoines fonciers et immobiliers et notamment, avec les valeurs effectives des biens à usage résidentiel. Une étude portant sur le marché immobilier à Rennes montre par exemple que le ratio « valeur locative cadastrale/valeur vénale » décroît lorsque la valeur vénale augmente (Baudry et al., 2005, 2009).

L'évolution des valeurs imposables n'est en tout cas pas fidèle à la dynamique des prix ou des valeurs effectives des biens. En effet, faute de moyens suffisants pour procéder aux actualisations au cas par cas²³⁹, toutes les valeurs locatives cadastrales sont majorées annuellement par application d'un coefficient unique fixé au plan national. L'obsolescence progressive de chaque immeuble, ses modifications... sont de la sorte peu ou pas prises en compte. Tout autant, les incidences du mécanisme de capitalisation - qui est censé fonder les évolutions - ne sont-elles pas intégrées.

Ces décalages entre valeurs effectives et bases d'imposition génèrent des transferts de charges entre contribuables, bien souvent anti-redistributifs (CPO, 2010). Le mode d'évaluation et les modalités d'actualisation ont également des incidences pour les collectivités locales. L'importance de la matière imposable présente au sein de leur territoire et son évolution, telles qu'évaluées, ne constituent en effet pas des reflets fidèles la valeur du stock des biens effectivement présents, des variations provenant des flux (nets) de construction²⁴⁰. Le dispositif institué crée une géographie spécifique de la répartition de la matière imposable, des inégalités séparant les collectivités sur ce plan et de leur évolution.

²³⁵ Ceux-ci sont anciens, récurrents et communs à un grand nombre de pays (Bourillon, Vivier, 2012 ; Navarre, 2014b).

²³⁶ Les assiettes des taxes locales sont encore aujourd'hui appréciées en fonction d'un référentiel posé en 1970 (pour la taxe d'habitation et pour la taxe foncière sur les propriétés bâties), en 1961 (pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

²³⁷ La première vague de changements, ayant trait aux des locaux à usage professionnel, dont le principe avait été acté dès la Loi de Finances Rectificative de 2010, est entrée en vigueur à compter de 2017. Sont principalement concernés les locaux commerciaux et artisanaux. Celle relative aux biens à usage résidentiel, fondée sur des principes analogues de meilleure catégorisation des biens et d'articulation avec les évolutions de marché, est en cours d'expérimentation. Sa mise en œuvre a été différée à de multiples reprises (La Banque Postale, 2019).

²³⁸ La Valeur Locative Cadastre VLC « correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans des conditions normales. » (DGFIP, 2015). Le loyer théorique exclut de fait les conditions anormales, provenant des phénomènes de marché.

²³⁹ Les situations donnant lieu à des modifications individuelles sont strictement énumérées, et principalement fondées sur les déclarations des propriétaires. Si leur nature et leur importance le justifient, les changements de consistance, d'affectation, de caractéristiques physiques, d'environnement sont alors constatés par l'Administration fiscale puis intégrés dans la revalorisation des bases de taxation de chaque bien.

²⁴⁰ Les constructions nouvelles sont valorisées de façon forfaitaire, comme les biens existants, sur la base des mêmes tarifs unitaires et de leur réactualisation successive au fil des ans.

1-2-La variabilité de la richesse potentielle locale

Nous avons souligné les incertitudes inhérentes aux modes de valorisation des bases d'imposition aboutissant à des valeurs éloignées de la réalité économique de chacun des biens taxés, et avons révélé que la distribution de ces bases était malgré tout relativement conforme à la hiérarchie urbaine, aux modes d'occupation de l'espace, à la répartition et à la nature des activités... Aussi tenons-nous comme acquis que les défauts d'évaluation n'invalident pas ou peu les comparaisons interterritoriales. Si elle possède des spécificités, la distribution des dotations locales en matière imposable offre une forme de représentation des réalités territoriales. Sa lecture peut en tout état de cause être considérée comme une porte d'entrée vers l'analyse des mécanismes de formation des inégalités fiscales et financières territoriales (Gilbert, nd).

L'évaluation administrative des biens à des fins de taxation n'est pas la seule réalité fiscale à être empreinte de conventions. Nous indiquons qu'il en va de même de la construction d'un indicateur synthétique d'appréciation d'ensemble des dotations en bases imposables des collectivités locales, soit encore de leur richesse (fiscale) potentielle. Nous rendons ensuite compte de la portée des différences entre collectivités, évaluées à cette aune.

Des enjeux ressortant des conventions d'appréciation des richesses locales

Si l'examen des différences dans les dotations en bases taxe par taxe présente un intérêt, ce passage en revue revêt une portée limitée. Le produit total à attendre de l'ensemble de la fiscalité locale conditionne l'équilibre du budget de la collectivité, bien davantage que le rendement de chaque impôt considéré isolément. De surcroît, l'analyse segmentée des contributions prises une à une fait abstraction des liens de complémentarité voire de substitution existant entre bases taxables et impôts de diverses natures, provenant de différents types de contribuables, ainsi que des dépendances systémiques à l'intérieur du (sous-)système fiscal local.

Se pose alors la question de l'appréciation de la dotation d'ensemble de chaque collectivité en assiettes taxables. Les bases d'imposition aux différentes contributions ne peuvent tout simplement pas être additionnées. Non seulement elles portent sur des biens de nature différente (des logements, des locaux à usage d'activité...) mais encore toutes ne contribuent pas de la même façon à la formation du produit fiscal perçu par la collectivité. Leur importance relative dépend en effet du taux de taxation qui leur est appliqué. Ce taux reflète les choix locaux ; il est l'expression de ce que l'on désigne comme relevant d'un effet de préférences (*cf. supra*). Il ne peut alors être utilisé lorsque l'on cherche à rendre compte de la situation à proprement parler de la collectivité en termes de bases d'imposition.

Au nom de conventions officielles et évolutives, cette situation est évaluée en calculant la valeur du potentiel fiscal ou financier de la collectivité (*cf. Encadré 7*). Schématiquement, la valeur de ce potentiel représente le produit qui reviendrait à la collectivité si, à ses bases d'imposition, étaient appliqués les (derniers) taux moyens nationaux (connus) d'imposition. Le protocole de calcul présente l'avantage de faire abstraction de l'effet dit de préférences propre à chaque collectivité.

Le montant potentiel, ou théorique, obtenu est indicatif de la capacité locale à générer un produit fiscal plus ou moins abondant, soit encore de la richesse de la collectivité. L'évaluation peut être faite pour chaque entité locale ; la procédure étant systématique, chacune peut être comparée aux autres. Si les conventions demeurent stables dans le temps, il est possible de déterminer les trajectoires des richesses locales et de les mettre en perspective.

Encadré 7 – La richesse fiscale locale évaluée au prix de conventions

Des conventions évolutives

Les limitations tenant aux modes d'évaluation des assiettes taxables étaient suffisamment fortes pour que, pendant des décennies, la dotation d'ensemble de chaque collectivité en bases d'imposition n'ait pas donné lieu à une quantification. Parmi les freins, il apparaissait que « La construction d'un indicateur de richesse, fondé sur les critères fiscaux disponibles, aurait (...) révélé des disparités artificielles, dénuées de signification économique et sociale véritable. » (Guengant, 1991a, p. 5). Une sensibilité (politique) accrue à l'expression des différences territoriales, les volontés de les limiter par l'intermédiaire de dispositifs de péréquation ont progressivement conduit à relativiser les obstacles et à franchir le pas conduisant vers l'évaluation. Depuis, les instruments de mesure et leur contenu s'ajustent progressivement, sous le poids des objectifs poursuivis en termes d'équité territoriale²⁴¹, sous l'effet des diverses acceptions et visions politiques que peut revêtir cette notion (Laurent, 2013). La mesure adoptée à un instant donné est ainsi une construction politique, articulée avec les termes de l'action publique. Elle est encore révélatrice de l'inclusion dans la gestion publique d'instruments de mesure, d'indicateurs de pilotage..., destinés à rendre compte de performances (dont celle de toute collectivité à lever des impôts), soit encore autant de visions et de dispositions gestionnaires accompagnant les politiques publiques.

Assez logiquement, depuis les premières mises en œuvre, le périmètre des ressources incluses dans les calculs a été adapté aux réalités fiscales et politiques du moment. Le contenu de l'indicateur suit les changements introduits par les réformes fiscales, financières et institutionnelles successives (Guengant, 2013 ; Simco, 2015). Il s'est notamment élargi de façon à intégrer des produits spécifiques²⁴². Et surtout, le fait intercommunal, et ses impacts fiscaux et financiers, sont désormais pris en compte²⁴³. Par là même, l'instrument devient de plus en plus sophistiqué ; il perd en transparence et en maniabilité. Cependant et sans nier les changements dans les modalités calculatoires, les principes et logiques fondant les évaluations elles-mêmes demeurent inchangés.

Ceux-ci reposent sur le constat que, dans la mesure où les biens imposés sont de nature différente (des logements, des terrains, des établissements abritant des activités...) et soumis à des modes de valorisation eux-mêmes différents, les bases d'imposition des taxes locales – au moins des quatre principales d'entre elles – ne peuvent être ajoutées les unes aux autres afin de rendre compte d'une dotation d'ensemble. Et surtout, faire la somme des assiettes aboutirait à omettre la pondération apportée par les taux d'imposition à chaque taxe, conférant aux bases de différentes natures un poids relatif inégal dans la génération des produits fiscaux²⁴⁴.

De façon schématique, une façon de s'affranchir de l'hétérogénéité des bases et de leur poids différentiel dans le total des taxes consiste à déterminer, pour chaque localité, un produit théorique. Celui-ci est obtenu en faisant la somme du rapport de chacune des contributions, calculé en appliquant aux bases locales (brutes) d'imposition le taux moyen évalué au niveau national²⁴⁵. On évalue de la sorte ce que percevrait chaque collectivité, si elle appliquait les mêmes taux d'imposition que toutes les autres. Plus le produit théorique est élevé, plus les éléments de patrimoine foncier et/ou immobilier présents localement ont une valeur fiscale elle-même élevée et sont à même de générer d'abondants produits fiscaux. La collectivité est ainsi (potentiellement) riche, d'un point de vue fiscal.

²⁴¹ La définition du potentiel fiscal a été formalisée à l'occasion de l'institution de la Dotation Globale de Fonctionnement, en 1979 (Introduit par la Loi 79-15 du 3 janvier 1979 instituant la Dotation Globale de Fonctionnement). La Dotation a en effet pour partie une finalité péréquatrice. Ce qui nécessite de désigner les collectivités ciblées pour recevoir les versements destinés à réduire les différences.

²⁴² Telles diverses taxes (prélèvements communaux sur le produit des jeux dans les casinos, surtaxe sur les eaux minérales et redevance des mines). Et ce, de façon à s'approcher des produits fiscaux effectivement perçus et à ne pas créer de rupture d'égalité entre les situations communales.

²⁴³ A compter de 2012 sont par exemple comptabilisés, dans le calcul du potentiel communal, les reversements de fiscalité opérés par l'intercommunalité à fiscalité propre en direction de ses communes-membres, sous forme d'attribution de compensation. Nous revenons sur ces versements à l'occasion du Chapitre 4.

²⁴⁴ Ce qui peut être illustré par l'intermédiaire d'un exemple. On suppose que des biens à usage résidentiel ont une VLC totale égale à 1 000 € ; ils sont soumis à la taxe d'habitation TH dont le taux est 20%, à la taxe foncière pratiquée à un taux semblable. Les biens à usage d'activité ayant la même valeur totale sont quant à eux soumis à la taxe foncière FB et également à la CFE (avec un taux de 25%). Ménages et entreprises ont un poids relatif identique en termes d'apport de bases. Par le biais des taux et des modes de prise en compte de la base pour chaque taxe (100% pour la TH, 50% pour la taxe FB...), les ménages génèrent davantage de produits fiscaux que les entreprises (resp. 53% et 47%).

²⁴⁵ Moyenne établie pour l'année antérieure.

Ce mode de calcul fonde les évaluations, désormais conventionnelles²⁴⁶, du potentiel fiscal puis du potentiel financier²⁴⁷. Le second est plus extensif que le premier. Outre les produits théoriques provenant de la fiscalité *stricto sensu*, il intègre des dotations étatiques intervenant comme des ressources prévisibles, assurées pour les collectivités et tenues comme indépendantes des choix de leurs représentants.

Cette différence dans le périmètre des recettes prises en compte révèle un glissement dont la portée est questionnable, et même questionnée (Guengant, 2013). L'extension du contenu est fondée sur une tentative d'être au plus près des ressources stables dont disposent les collectivités. A la différence du potentiel fiscal, le potentiel financier prend en compte des composantes de la DGF ainsi que des versements venant en compensation de pertes de ressources fiscales²⁴⁸. Cette intégration induit paradoxalement un éloignement par rapport à ce qui relève à proprement parler de la situation fiscale locale, et plus précisément de la capacité de la collectivité à lever des impôts en usant de ses bases imposables, compte tenu des dispositions fiscales du moment. Les montants des compensations dépendent en effet des produits antérieurs effectivement perçus et donc, des taux d'imposition alors pratiqués dans ces collectivités. Le passage du (potentiel) fiscal au financier amène à prendre en compte des préférences (politiques), et à ne pas uniquement refléter des faits de situation. Avec l'incorporation des produits de dispositifs fiscaux et financiers désormais caducs, la procédure conduit à une cristallisation de l'état des différences.

Via l'usage des taux moyens et en faisant abstraction des préférences locales du moment, le potentiel est « dépolitisé » ; il est « repolitisé » en conservant l'empreinte des choix fiscaux du passé, en étant influencé par les visions portées au niveau national sur les réformes locales. Son sens s'érode. Parallèlement, il ne révèle plus des réalités ni des inégalités de même nature.

Nous avons eu l'occasion de mettre en évidence de telles distorsions dans l'évaluation des différences interterritoriales de richesse induites par des changements de périmètres des indicateurs (Navarre, Rousseau, 2013b).

Des conventions porteuses d'incidences

Le Potentiel Financier Intercommunal Agrégé²⁴⁹ (PFIA) et le Potentiel Fiscal Territorial²⁵⁰ (PFT) constituent deux façons proches de rendre compte de la richesse au niveau des ensembles intercommunaux²⁵¹. Tous deux sont obtenus par consolidation des ressources potentiellement disponibles pour chaque intercommunalité et pour ses communes-membres. Le PFIA s'entend comme une généralisation du potentiel financier ; sont alors notamment comptabilisés les montants des compensations neutralisant les effets de la réforme fiscale intervenue en 2010. Le PFT figure quant à lui une extension du potentiel fiscal.

Si seules les compensations font la différence, le sens des deux mesures est différent. Le PFIA rend finalement compte du niveau de richesse provenant des taxes en vigueur avant la réforme, de ce que les collectivités du bloc local vont potentiellement continuer à percevoir. Le PFT est illustratif du niveau de richesse tel qu'il résulterait si le système fiscal issu de la réforme s'appliquait effectivement, sans compensations.

Selon les estimations produites pour l'année 2012, sur une base unitaire, l'ampleur des écarts interterritoriaux de richesse n'est pas la même : les valeurs du PFIA s'échelonnent dans un rapport de 1 à près de 20 quand les valeurs extrêmes du PFT sont situées dans un écart de 1 à 11.

²⁴⁶ La définition du potentiel est fixée à l'article Article L 2334-4 du Code Général des Collectivités Territoriales. Des instructions annuelles édictées par le Ministère de l'Intérieur (DGCL) fixent les termes des calculs.

²⁴⁷ L'apparition du potentiel financier coïncide avec la réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement, consacrée par la Loi de Finances de 2005 (article 47 de la LFI 2005), visant entre autres à intensifier la portée des dispositifs de péréquation.

²⁴⁸ Soit à partir de 2000, la CPS (compensation part salaires) issue de la suppression de la part salaires de la TP en 1999 et compensée intégralement par l'Etat ; et depuis 2010, les montants des compensations (DCRTP et FNGIR) résultant de la suppression de la Taxe Professionnelle.

²⁴⁹ Il inclut : le montant des produits fiscaux potentiels (taxes sur les ménages et ensemble des taxes sur les entreprises venant en remplacement de la taxe professionnelle), comme en matière de calcul du potentiel de chaque entité constitutive de l'ensemble intercommunal ; les ressources introduites en tant que compensation de la réforme de la taxe professionnelle : DCRTP et FNGIR ; les ressources compensant des manques à gagner résultant de réformes antérieures, telles la dotation de compensation de la part salaires perçue par les communes ; les ressources de transfert perçues par les communes et, en l'occurrence, la dotation forfaitaire des communes (hors compensation de la part salaires déjà comptabilisée).

²⁵⁰ Il représente, pour la communauté et ses communes membres, uniquement les ressources potentielles que ces entités percevaient au titre de la fiscalité locale, à l'exclusion des compensations dues aux réformes successives (DCRTP, FNGIR, dotation de compensation de la part salaires) et des ressources de transfert (dotation forfaitaire).

²⁵¹ Nous reviendrons ultérieurement sur le sens de cette notion (Chapitre 4). Retenons à ce stade qu'il s'agit de l'ensemble constitué par un EPCI à fiscalité propre et ses communes-membres.

Ce qui indique d'ailleurs que, à taux d'imposition inchangés, le nouveau dispositif d'imposition serait moins inégalitaire que celui qui l'a précédé. A l'aune de l'une comme de l'autre des deux évaluations, la concentration de la richesse est sensiblement la même. La forme des distributions n'est cependant pas identique. La part des ensembles moins dotés (comparativement à la moyenne) est plus faible lorsque l'on raisonne en termes de PFT. A ce titre, il ressort que le nouveau dispositif fiscal susciterait un effet de moyennisation de la répartition des richesses locales (Tableau 6).

Tableau 6 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	PFIA	PFT
moyenne, en €/hab	1 064	782
effectifs relatifs des classes dont le Potentiel vaut :		
moins 33% moyenne	<1%	<1%
33 à moins de 66%	39%	27%
66 à moins de 90%	38%	45%
90 à moins de 110%	13%	14%
110 à moins de 133%	6%	6%
133% et plus	5%	6%
ensemble	100%	100%
indice de Gini	0,18	0,17

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Si les données produites sont utiles pour mettre en exergue les différences interterritoriales dans la distribution des richesses potentielles ainsi que les modifications introduites par la réforme fiscale, elles illustrent le fait que le choix de l'un ou l'autre des deux indicateurs de richesse est susceptible d'autoriser des constats différents quant aux réalités territoriales.

Tableau 7 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT) selon l'importance démographique des ensembles, en €/hab, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	PFIA, en €/hab		PFT, en €/hab	
		moyenne	coeff. variation	moyenne	coeff. variation
<10 000 hab.	1 422	760	0,42	608	0,45
10-20 000 hab.	604	821	0,37	655	0,46
20-50 000 hab.	325	939	0,28	722	0,33
50 -100 000 hab.	137	1 127	0,28	823	0,27
100-300 000 hab.	80	1 201	0,26	856	0,29
>300 000 hab.	18	1 331	0,17	934	0,23
ensemble	2 586	1 064	0,33	782	0,35

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Retenir l'un ou l'autre des modes d'évaluation de la richesse potentielle ne modifie pas la hiérarchie des valeurs lorsque les ensembles intercommunaux sont considérés au regard de leur importance démographique : toutes choses égales par ailleurs en termes de taux de taxation, les ressources fiscales, qu'elles incluent ou non les montants provenant des dispositions compensatoires, croissent tendanciellement avec l'importance démographique des collectivités (Tableau 7).

Par contre, il n'est pas indifférent de retenir l'un ou l'autre des 2 indicateurs lorsque l'on procède à une lecture territoriale de la distribution de la richesse potentielle (Tableau 8). Ainsi par exemple, alors qu'ils sont parmi les mieux dotés au regard du PFIA et du régime d'imposition de la taxe professionnelle, la situation des territoires dits fortement industriels est nettement moins favorable avec les évaluations en termes de PFT.

Certains d'entre eux sont alors parmi les moins dotés et pas très éloignés des ensembles des territoires ruraux. Potentiellement, les bastions industriels seraient en position de devenir des bénéficiaires des dispositifs de péréquation financière entre ensembles quand, antérieurement, ils pouvaient être tenus comme étant en mesure de les alimenter...

Tableau 8 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT) pour des catégories choisies de territoires, en €/hab, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	PFIA, en €/hab		PFT, en €/hab	
		moyenne PFIA	coeff. variation	moyenne PFT	coeff. variation
Ile de France 2ème couronne	88	1 268	0,26	1 000	0,28
Ile de France 1ère couronne	18	1 558	0,24	1 203	0,3
Fortement industriel	24	1 310	0,32	730	0,2
Littoral touristique	77	1 182	0,25	987	0,29
Grandes agglo. tertiaires	13	1 294	0,15	892	0,17
Rural	40	787	0,22	565	0,15
autres	2 326	1 040	0,25	720	0,21
ensemble	2 586	1 064	0,33	782	0,35

Notes : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Les indicateurs de richesse servent en effet bien souvent pour désigner les collectivités faiblement dotées, devenant de ce fait attributaires de versements péréquateurs. Inversement, ils sont mobilisés pour déterminer quelles sont les mieux pourvues ; une partie de leurs moyens est alors prélevée pour être reversée aux collectivités en difficulté, au nom de la péréquation dite horizontale. Le fait de retenir soit le PFT, soit le PFIA est de ce fait lourd d'incidences budgétaires pour les collectivités bénéficiaires de la redistribution comme pour celles contribuant au dispositif. L'utilisation du PFIA dans de tels dispositifs peut même s'avérer paradoxale : la péréquation vise en effet à atténuer des différences que les compensations fiscales intégrées dans le potentiel financier ne font qu'entretenir...

L'usage conventionnel des taux moyens nationaux d'imposition induit une pondération implicite²⁵² ; des valeurs comparables sont obtenues au prix d'effets de compensation entre produits potentiels des taxes quand la structure des bases peut différer notablement. Comme pour tout indicateur synthétique, l'évaluation du potentiel fiscal ou financier engendre des effets de distorsion et d'assimilation. A cela rien de surprenant.

A cela néanmoins des incidences qui sont loin d'être indolores. L'indicateur fiscal ou financier sert en effet à classer des territoires, à les hiérarchiser, à désigner les plus riches comme les plus pauvres ; il influe sur les représentations qui leur sont associées, contribuant potentiellement à la stigmatisation d'un certain nombre d'entre eux. Son sens social n'est donc pas neutre (Desrosières, Kott, 2005).

Son usage l'est d'autant moins qu'il sert d'étalon pour la répartition de dotations, de critère d'éligibilité à maints dispositifs (de financement) nationaux et locaux. L'utilisation du potentiel financier (du PFIA par exemple – *cf. supra*) est susceptible d'avantager des territoires à faible comme à haut niveau de pression fiscale.

On peut faire l'hypothèse que, comme pour tout indicateur analogue, cette situation est le produit d'une construction historique et politique ; la formule du moment apparaît comme le résultat d'un compromis entre divers enjeux et intérêts²⁵³. L'analyse même des conditions de production des dispositions adoptées, de leurs modifications, requerrait en conséquence une analyse en soi. Tout autant, celle des incidences des formules adoptées apporterait des éléments utiles d'éclairage : l'usage des valeurs calculées est-il cohérent avec les objectifs politiques poursuivis ? Et notamment, le sens des redistributions opérées sur la base des dispositifs calculatoires retenus est-il bien celui qui était recherché en termes d'égalisation des situations ? Si tel n'est pas le cas, comment le débat destiné à désigner les cibles et objectifs de la péréquation peut-il être re-politisé, plutôt que de s'abstraire dans des considérations portant sur la nature et sur les valeurs d'un indicateur qui, par construction, affadit les réalités ?

Tout en prenant acte des effets de distorsion induits par les modes d'évaluation de l'indicateur de richesse, nous mettons l'accent sur quelques-uns des constats issus de comparaisons territoriales puis temporelles des réalités et des situations locales, telles que les représentent des valeurs convenues de cet indicateur.

Des richesses potentielles et des pouvoirs de taxation inégalement distribués

Le Potentiel Financier Agrégé PFIA est l'un des indicateurs couramment utilisé afin de rendre compte de la richesse potentielle disponible au sein des ensembles intercommunaux. L'analyse de sa distribution conforte le constat commun tel qu'il est porté pour d'autres types de collectivités : les différences de niveau de richesse séparant les territoires sont nettes. Au-delà, nous portons attention à la structure même de ces ressources potentielles.

Le PFIA intègre en effet des éléments de recettes sur lesquels les élus locaux n'ont aucune prise²⁵⁴. Quelle est la part de ces composantes indifférentes aux décisions fiscales locales ou bien, complémentairement, quelle est celle des bases d'imposition sur lesquelles les représentants des collectivités sont en mesure d'exercer des taux choisis d'imposition ? Quelle est la variabilité territoriale de cette fraction, représentative des marges d'autonomie fiscale locale, des capacités des décideurs locaux à adopter des politiques fiscales ?

²⁵² La prise en compte des taux minimaux/maximaux conduirait par exemple à de tout autres résultats et serait porteuse d'un autre sens politique.

²⁵³ Nous l'avons souligné, les indicateurs intercommunaux sont des prolongements de ceux construits pour les communes ; le processus de maturation de ces derniers a été hésitant, progressif... Tout se passe comme si les solutions arrêtées à un instant donné évoluaient pour ménager les situations de ceux qui apparaissent comme lésés, de ceux encore dont les particularités sont les moins bien prises en compte.

²⁵⁴ C'est le cas des versements compensateurs neutralisant les effets de la réforme fiscale de 2010, de fractions instituées de dotations étatiques, ainsi que des montants de CVAE, celle-ci n'étant finalement qu'une contribution administrée (*cf. infra*).

Tableau 9 – Niveau de richesse (PFIA) et importance du pouvoir de taux selon l'importance démographique des ensembles, en €/hab et en %, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	PFIA, en €/hab		Part à pouvoir de taux, en %	
		moyenne	coeff. variation	moyenne	coeff. variation
<10 000 hab.	1 422	760	0,42	75%	0,12
10-20 000 hab.	604	821	0,37	73%	0,13
20-50 000 hab.	325	939	0,28	70%	0,14
50 -100 000 hab.	137	1127	0,28	67%	0,17
100-300 000 hab.	80	1201	0,26	65%	0,15
>300 000 hab.	18	1331	0,17	63%	0,11
ensemble	2 586	1064	0,25	68%	0,15

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Dans les faits, en moyenne, les capacités locales de modulation des contributions locales et d'exercice du pouvoir de taxation peuvent se porter sur 68% de la richesse (ou du PFIA) d'ensemble (Tableau 9). Celle-ci est donc constituée d'une part relativement élevée d'éléments inertes ou indépendants de l'action fiscale locale proprement dite. En modifiant les modalités de perception des ressources fiscales des collectivités, la réforme de 2010 a également modifié les conditions de leur autonomie fiscale. Ces modifications sont même territorialement différenciées. En effet, la structure de la richesse ainsi déterminée varie de façon sensible selon les territoires (Tableaux 9 et 10). Autrement dit, à niveau semblable de ressources financières, les pouvoirs d'intervention sur les volumes des taxes locales sont inégalement distribués entre les collectivités. Les possibilités d'expression de préférences locales et de conduites de politiques sont ainsi tributaires de l'état même de la situation fiscale locale.

A titre de premières indications, nous avons cherché à caractériser ce pouvoir local de modulation en considérant des catégories d'ensembles, distingués selon leur taille démographique²⁵⁵, puis en fonction de leur situation socio-territoriale. Schématiquement, il apparaît que plus les biens et taxes à base résidentielle sont (proportionnellement) présents (dans les ensembles peu peuplés, dans les territoires touristiques...), plus les décideurs locaux disposent de possibilités d'inflexion des volumes des impôts locaux. A l'inverse, ces possibilités sont plus réduites là où les populations sont plus nombreuses, là encore où les activités économiques et leurs bases foncières sont davantage représentées.

²⁵⁵ Les seuils démographiques adoptés sont ceux figurant dans les publications institutionnelles usuelles. Les catégories retenues pour l'approche par territoires ont été construites *a priori*, en se fondant sur celles couramment usitées dans les analyses territoriales. Du fait de ses fortes spécificités (productives, démographiques, institutionnelles...), l'Île de France (dans sa 1^{ère} et 2^{nde} couronnes) est traitée à part.

Tableau 10 – Niveau de richesse (PFIA) et importance du pouvoir de taux pour des catégories choisies de territoires, en €/hab et en %, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

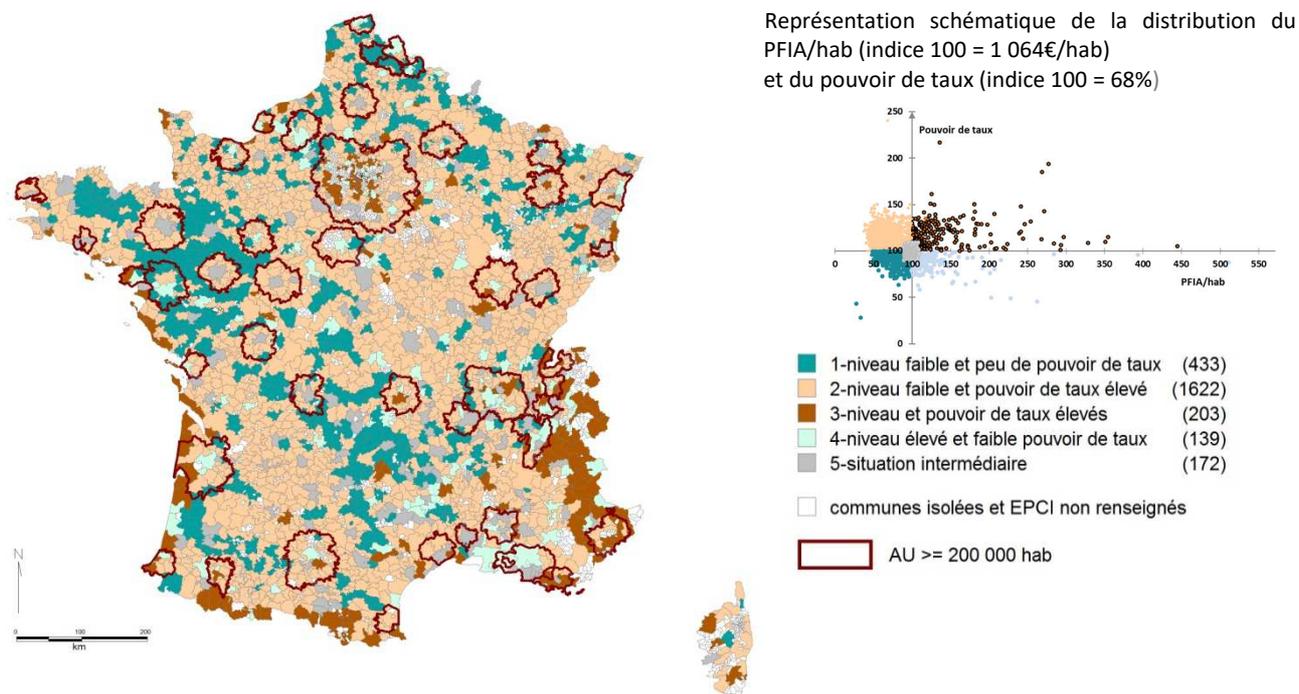
	nbe ensembles	PFIA, en €/hab		Part à pouvoir de taux, en %	
		moyenne	coeff. variation	moyenne	coeff. variation
Ile de France 2ème couronne	88	1 268	0,26	74%	0,14
Ile de France 1ère couronne	18	1 558	0,24	70%	0,11
Fortement industriel	24	1 310	0,32	51%	0,18
Littoral touristique	77	1 182	0,25	78%	0,09
Grandes agglo. tertiaires	13	1 294	0,15	62%	0,1
Rural	40	787	0,22	67%	0,15
autres	2 326	1 040	0,25	68%	0,15
ensemble	2 586	1 064	0,33	68%	0,15

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Il en ressort que si toutes les collectivités ne sont pas également riches, conjointement, la nature même de cette richesse la rend plus ou moins accessible ou modulable. Dans les faits, ces deux registres de différences se combinent pour donner forme à un paysage contrasté de situations fiscales et en conséquence, des conditions d'exercice du pouvoir fiscal local (Carte 1). Ces conditions apparaissent même comme dépendantes de l'état et des modalités du développement territorial.

Carte 1 – Représentation croisée du niveau de Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (en €/hab) et du pouvoir de taux (en %), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012



Mode de lecture : pour 1 622 ensembles intercommunaux, le PFIA (en €/hab) a un niveau plus faible qu'en moyenne et la part modulable des taxes locales est plus élevée qu'en moyenne (cadran nord-ouest du graphique)

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

L'analyse combinée, telle que proposée, fait en effet apparaître un certain nombre d'ensembles en situation critique.

Ce sont notamment ceux où le niveau de richesse n'est guère élevé et où simultanément les élus disposent de peu de possibilités de modulation des taxes locales. Le levier fiscal peut difficilement être mobilisé en vue de produire l'offre de services publics locaux considérée comme adéquate ; le budget local est tributaire des arrangements (essentiellement verticaux) présidant à la distribution de ressources externes. Une lecture spatiale conduit à affiner ces constats. Pour l'essentiel, les ensembles en question sont situés dans les franges intérieures de l'espace national, dans des zones en déprise. Apparaît tout aussi délicate la situation des ensembles qui, tout en n'étant pas mieux dotés que les précédents, se caractérisent par l'existence de marges de manœuvre fiscales plus conséquentes qu'en moyenne. Les décideurs ont latitude de faire varier les niveaux d'imposition, de choisir des taux élevés mais cet exercice peut s'avérer relativement vain. Relève-t-il d'une réelle autonomie locale, conforme aux principes décentralisateurs ? Les produits ne peuvent en effet être abondants, puisque la matière fiscale l'est peu ou pas...

En outre, l'existence de ces configurations, fortement représentées, a de quoi interpeller en termes d'équité à la fois sociale et territoriale. Les territoires en question sont ceux où les biens imposés ont des valeurs modestes ; selon toutes probabilités, les capacités contributives des redevables le sont tout autant. Est-il légitime que ces redevables soient plus taxés là qu'ailleurs, pour une offre de services identique à celle qui est fournie de façon commune ? Ou bien est-il concevable qu'ils ne le soient pas davantage et que l'offre locale soit moindre ? En arrière-plan des réalités fiscales se dessinent des questions relatives aux situations et aux devenir territoriaux, aux politiques en mesure de les accompagner.

La situation locale, au travers à la fois du niveau et de la composition de la richesse potentielle de la collectivité, offre alors des conditions plus ou moins facilitatrices pour l'exercice par ses représentants d'une politique fiscale locale. Cette observation est effectuée à une date récente et reçoit de ce fait une portée relative. Perçoit-on alors, au cours du temps, une atténuation ou bien une accentuation dans la manifestation de ces différences ? Nous livrons quelques indications d'ensemble à ce propos.

Une distribution de la richesse potentielle locale marquée par la stabilité

Une certaine prudence s'impose dans les opérations de comparaisons temporelles de la distribution des niveaux de richesse. Le système de taxation évolue régulièrement au fil du temps, même si ce n'est pas de façon substantielle ; il n'est en conséquence pas aisé de raisonner à champ fiscal constant. Tout en intégrant ces réserves et précautions, selon les publications officielles ou les productions académiques, il ressort que la dispersion dans la distribution de la richesse potentielle au sein des différents niveaux de gouvernement²⁵⁶ reste marquée au fil du temps. Nos constats vont dans le même sens (Tableau 11).

De façon récurrente, la dispersion du potentiel fiscal est plus intense que celle du potentiel évalué à partir des taxes dites ménages²⁵⁷. Ceci corrobore le fait que la répartition différentielle des activités au sein du territoire et partant, des bases d'imposition dont elles sont détentrices, est la source majeure, voire essentielle, des disparités de richesse locale. Ceci vaut jusqu'en 2009, lorsqu'existait la taxe professionnelle. Tendanciellement, la dispersion s'atténue légèrement ensuite, du fait de la moindre importance de la taxation locale sur les activités économiques. Elle demeure néanmoins sensible.

²⁵⁶ « En 1991, la localité la mieux dotée en bases taxable par habitant possédait une richesse fiscale 850 fois supérieure à celle de la commune la moins bien pourvue » (Gilbert, nd). Selon un rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO, 2010), « En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions, du simple au quadruple entre départements. L'écart entre la première commune métropolitaine au potentiel fiscal non nul et celle au plus fort potentiel fiscal est environ de un à mille. »

²⁵⁷ Et incluant alors l'intégralité de la taxe foncière sur les propriétés bâties alors que celle-ci est « mixte » (c'est-à-dire supportée à la fois par les ménages et les propriétaires de biens à usage productif).

A son tour, la dispersion du potentiel financier est moindre que celle du potentiel fiscal. Ceci montre que les versements de l'Etat, tout en ayant une vocation compensatrice, ont bien, finalement et dans leur ensemble, une incidence péréquatrice (Gilbert, Guengant, 2001); pour le moins, ils jouent un rôle dans la (re)composition des inégalités interterritoriales de ressources.

Nous avons complété ces premières indications d'ensemble par des analyses localisées. Les observations concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties conduisaient à faire état, à l'échelle fine des communes et des ensembles intercommunaux concernés par la présence et par la gestion de sites patrimoniaux exceptionnels, de logiques de stocks plutôt que de flux (*cf. supra*). Territorialement, certaines communes se spécialisent et connaissent une variation pour les unes à la hausse, pour les autres à la baisse des valeurs taxables des biens présents au sein de leur territoire. A proximité, des processus d'homogénéisation et de moyennisation interviennent. Les entretiens conduits indiquent que des faits de saturation (des littoraux, des lieux les plus prisés, etc.), des évolutions des documents d'urbanisme et des réglementations... sont à même d'explicitier, au moins pour partie, ces mécanismes de répartition différentielle des constructions entre localités proches, voire ces processus de déplacement de richesses plutôt que de création.

Nos analyses, effectuées non plus taxe par taxe mais en considérant les valeurs des potentiels (fiscaux), indiquent que la dispersion est somme toute stable (entre 2007 et 2013) et ce, pour des sous-ensembles variés de collectivités (Navarre, 2017b ; Talandier et *al.*, 2019). Tout se passe comme si, dans leur ensemble, les trajectoires des richesses territoriales étaient placées sous le sceau de la continuité plutôt que sous celui de la rupture. Les territoires riches, fiscalement ou financièrement, le demeurent, dans un écart persistant les séparant de ceux disposant de ressources potentielles nettement plus modestes.

Parallèlement, la persistance des inégalités de richesse entre collectivités signifierait, de façon implicite, le fait que la distribution des bases est relativement inerte, au regard des transformations urbaines, des réalisations d'équipement et mesures d'aménagement qui se sont déployées localement, dans les années passées. Pourtant, les territoires sont traversés par des mutations certaines, du point de vue des occupations résidentielles, des activités productives comme de celui des biens et équipements publics contribuant à la valorisation des patrimoines privés. Les indicateurs fiscaux, tels qu'évalués, ne laissent pas transparaître ces transformations intervenant à l'échelle infra-communale ou micro-locale. Les montants des versements compensateurs, peu ou pas évolutifs, induisent des effets substantiels d'inertie ; leur présence et leur importance relative atténuent la portée des évolutions locales des bases des richesses effectives.

Compte tenu de la faible variabilité inter-temporelle constatée, tout semble se passer comme si le dispositif fiscal et financier, tel qu'agencé, du fait de ses modes de valorisation et de ses conventions, fonctionnait comme un système, possédant sa logique propre. Il reflèterait des états et des situations fiscales héritées, mais il serait plus imperméable aux dynamiques territoriales du moment ainsi qu'aux évolutions, structurelles ou structurantes. En raison de la forte représentation d'impositions foncières, il est en effet dépendant d'immobilisations (des logements, des patrimoines immobiliers) qui perdurent et qui continuent à être taxées, pratiquement indépendamment des ressources de leurs occupants et de leurs variations. De la sorte, ce système fiscal serait en permanence empreint d'ambiguïté. L'existence de cette dernière contribuerait à expliquer les décalages persistants entre les situations fiscal-financières et les dynamiques socio-économiques des territoires (Navarre, Rousseau, 2013a). Les évolutions fiscales (voire financières) ne seraient alors guère en phase avec celles se manifestant par ailleurs, et notamment en matière de distribution des revenus. L. Davezies (2009, p. 46) souligne en effet que « les forces de la cohésion sont plutôt aujourd'hui en train de l'emporter sur celles de l'inégalité spatiale (...) ». Les inégalités fiscal-financières apparaissent à l'écart de ce mouvement d'ensemble...

Tableau 11 – Potentiel fiscal, financier et taxe professionnelle TP/fiscalité économique, communes, en €/hab DGF, diverses années, 2001 à 2014

	2001	2005	2009	2012	2014
<i>potentiel fiscal 3 taxes</i>					
moyenne, en €/hab	317	376	434	630	656
coeff Gini	0,25	0,25	0,24	0,23	0,23
coeff variation					0,55
<i>potentiel fiscal</i>					
moyenne, en €/hab	600	700	794	926*	954*
coeff Gini	0,3	0,29	0,28	0,27*	0,26*
coeff variation					0,57
<i>potentiel financier</i>					
moyenne, en €/hab	-	875	969	1 099	1 114
coeff Gini	-	0,24	0,24	0,23	0,23
coeff variation					0,5
<i>potentiel TP (avant 2010) et estimation fiscalité économique (après 2010)</i>					
moyenne, en €/hab	283*	323*	361*	296*	298*
coeff Gini	0,44*	0,42*	0,41*	-	-
<i>contribution à la formation des inégalités de potentiel fiscal</i>					
potentiel fiscal 3 taxes	39%	41%	41%	-	-
potentiel TP	61%	59%	59%	-	-

Notes : les évaluations sont faites à périmètre constant de collectivités : les mêmes 36 496 communes ; les montants moyens des potentiels imputables à la fiscalité économique (après 2010) figurent à titre indicatif ; ils intègrent en effet en particulier les versements au titre du FNGIR et de la DCRTP et sont négatifs pour un nombre élevé de communes.

* : inclut des communes pour lesquelles les valeurs de l'indicateur sont nulles, ce qui diminue légèrement les valeurs des moyennes et accroît modérément les valeurs des coefficients de variation mais ne modifie peu ou pas les valeurs des coefficients de Gini.

Source : élaboration d'après fichiers DGF 2002, 2006, 2010, 2013 et 2015

Qu'elles reflètent plus ou moins fidèlement les situations territoriales et leurs évolutions, les dotations en bases locales d'imposition constituent le substrat sur lequel s'appliquent les taux votés chaque année par les décideurs locaux, en vue de percevoir les recettes fiscales escomptées pour alimenter le budget de la collectivité. Comment s'expriment les délibérations des élus en matière de taux de taxation et d'usage de l'autonomie fiscale qui leur est dévolue ?

Encadré 8 – Quelques principes de la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010

Nous l'avons souligné : l'édifice fiscal est, pratiquement par construction, insatisfaisant de multiples points de vue ; en conséquence, il est l'objet de modifications récurrentes, plus ou moins substantielles. La réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010²⁵⁸ est exemplaire des tensions inhérentes à tout processus de transformation, des jeux de conflits et d'alliances noués à cette occasion, aboutissant à des résultats mitigés, oscillant entre continuités au regard des dispositions antérieures et changements diversement significatifs (Allé, 2017). Nous mentionnons des points relatifs au contexte dans lequel est intervenue cette réforme, quelques-uns de ses principes et traits marquants ; ils sont en effet porteurs d'enjeux et contiennent en germe les incidences fiscales/financières, territoriales que nous nous attachons à analyser.

Des dysfonctionnements et des enjeux

Avant 2010, la fiscalité des collectivités était superposée (*cf. supra*), ce qui générait une complexité, un manque de lisibilité et de redevabilité du système fiscal local. La spécialisation des taxes et la simplification du dispositif apparaissaient alors comme des enjeux, pour les représentants de l'Etat, des administrations et services fiscaux impliqués et des collectivités locales bénéficiaires, ainsi que pour les redevables.

Parallèlement, depuis son instauration en 1975, la taxe professionnelle TP avait fait l'objet de multiples ravaudages (Guené, 2012) en vue de parer aux incessantes critiques que lui adressaient tant les acteurs économiques que les représentants des collectivités. Ces aménagements – coûteux pour le budget national en termes de versements compensateurs - avaient contribué à complexifier le dispositif, sans réduire les profondes disparités de taxation entre les entreprises (selon leur importance, leur secteur d'activité...).

Des principes de la réforme

Un tel mode de fonctionnement, difficile et coûteux, a engagé de multiples chantiers de réflexion débouchant sur des pistes de transformations. Sur fond de volonté d'allègement des prélèvements pesant sur les entreprises afin de contribuer à la relance économique, la suppression de la TP a été entérinée en 2010. Cette disposition a été accompagnée par un ensemble de modifications du système fiscal local.

Le premier axe majeur de la réforme réside dans la réduction des contributions acquittées au titre de la TP, ainsi que dans une articulation plus étroite entre la nouvelle taxation et la réalité économique des redevables. Si la Contribution Economique Territoriale CET, désormais en vigueur, inclut, comme la TP, une forte composante foncière (sous forme de Cotisation Foncière des Entreprises CFE), elle comporte une part assise sur la valeur ajoutée produite par les entreprises redevables (dénommée Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises CVAE). La CFE repose sur des principes analogues à la taxe foncière sur les propriétés bâties. La CVAE est un impôt administré : son taux (entre 0% et 1,5% de la valeur ajoutée produite) est fixé mécaniquement en fonction du chiffre d'affaires des redevables, sans possibilité de modulation par les représentants locaux. Les produits sont répartis entre les collectivités à raison de 26,5% (de la CVAE due au titre de la valeur ajoutée imposée sur leur territoire) pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de 23,5% pour les départements et de 50% pour les régions²⁵⁹.

Le second axe majeur de la réforme se manifeste par l'application du principe de neutralité budgétaire. Un mécanisme de compensation est institué de façon à ce que, à la date de la réforme, chaque collectivité bénéficie du même montant que celui qu'elle percevait au titre des anciennes contributions et ce, à l'euro près. Des prélèvements sont opérés sur les recettes fiscales des collectivités « gagnantes » à la réforme (soit celles dont les produits perçus au titre des nouvelles contributions excèdent les montants issus de la TP). Ces prélèvements alimentent un fonds national de garantie (le Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources FNGIR). Le Fonds est reversé aux collectivités qui sont les « perdantes » de la réforme (soit celles dont les produits perçus au titre des nouvelles contributions sont inférieurs aux montants issus de la TP). Ainsi est instaurée une certaine horizontalité des versements, là où présidait une verticalité des compensations avec le régime de la TP. De façon à garantir les équilibres pour toute collectivité, est instituée une Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP), abondée à partir du budget de l'Etat. Son poids est allégé, comparativement aux compensations mises en place avec la taxe professionnelle.

²⁵⁸ Ses principes et modalités sont contenus dans la Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009, soit encore la Loi de finances pour 2010. Les contributions ont été modifiées en conséquence dès 2010 pour les redevables des taxes et contributions pesant sur les activités économiques ; elles ont été effectives en 2011 pour les collectivités locales. Ces dernières ont en 2010 perçu les montants reçus en 2009 et l'Etat, par l'intermédiaire de son budget, a servi de chambre de compensation.

²⁵⁹ Les parts respectives ont été modifiées en 2017. Elles valaient antérieurement, respectivement, 26,5%, 48,5% et 25%. La modification a été entérinée avec l'article 89 de la Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Les montants des prélèvements/reversements au titre du FNGIR et ceux des compensations sous forme de DCRTP sont évalués à la date de mise en application de la réforme et n'ont pas vocation à évoluer. Le mécanisme ménage les situations antérieures ou acquises mais de façon statique.

Le troisième axe de la réforme consiste en la spécialisation partielle de la fiscalité. Une spécialisation totale des quatre principales taxes locales n'aurait pas permis de garantir à chacun des niveaux de gouvernement des ressources fiscales suffisantes. Des partages d'impôt ont donc été effectués. Pour l'essentiel : les collectivités du bloc local (communes et EPCI à fiscalité propre) deviennent attributaires de la part départementale de la taxe d'habitation ainsi que de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâties ; les départements reçoivent la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties (qui vient en sus de la part qui leur revenait antérieurement). Les régions ne disposent alors plus de produit émanant des taxes foncières.

Des incidences de divers ordres

L'allègement des contributions émanant des activités économiques induit mécaniquement un accroissement de la part relative des ménages en tant que contributeurs à la fiscalité locale. Les équilibres fiscaux sont modifiés au niveau national, comme pour chaque collectivité. Les changements pour chacune d'entre elles sont fonction de la nature, de l'importance... des activités présentes au sein de son territoire, des allègements dont les entreprises ont bénéficié avec le changement d'imposition.

Le mode de détermination et de répartition de la CVAE étant administré, la réforme se traduit pour les collectivités prises dans leur ensemble par une érosion de leur pouvoir de taxation. Tout se passe comme si la fiscalité locale faisait l'objet d'une recentralisation. Mécaniquement, les institutions régionales perdent tout pouvoir de modulation des contributions directes ; l'atténuation est sensible pour les conseils départementaux. Les pouvoirs fiscaux des collectivités du bloc local sont dans l'ensemble préservés. Il n'en va cependant pas de même pour toutes les communes et intercommunalités à fiscalité propre ; tout dépend en effet de l'importance des produits départementaux et régionaux qui leur reviennent. La réforme redistribue de la sorte les capacités locales de modulation des taxes.

Le nouveau système de taxation contribue par ailleurs à une répartition territoriale des produits teintée d'arbitraire. Est en cause le mode de territorialisation de la CVAE, qui ne reflète pas fidèlement l'importance de la valeur ajoutée produite localement. Ainsi par exemple, quand une entreprise possède plusieurs établissements, localisés dans des communes différentes, le lieu de déclaration, puis de taxation, de la valeur ajoutée ne coïncide pas nécessairement avec son lieu de production. Les sièges sociaux peuvent être préférés, majorant alors l'importance fiscale des territoires où ils se trouvent. Les relations internes, entre entités des groupes, jouent également un rôle dans la répartition de la valeur ajoutée puis de la contribution. Des clés de territorialisation ont été déterminées afin de régler ces cas de figure²⁶⁰. Il en résulte des distorsions entre secteurs productifs (IGA, IGF, 2014) et partant, une géographie incertaine des produits. Les récentes modifications apportées au dispositif²⁶¹ atténuent peu ou pas ces distorsions, par ailleurs inévitables.

Si elles préservent les équilibres budgétaires, collectivité par collectivité, les compensations instituées ménagent les situations acquises et les différences fiscales séparant antérieurement les territoires. Les dispositions génèrent une inertie certaine au sein des budgets locaux. Les prélèvements ou les attributions qui en résultent perdent progressivement leur caractère fiscal. Les montants perçus au titre de la fiscalité se situent de la sorte dans un écart certain avec les réalités effectives des bases d'imposition et des contribuables du moment. Ce qui est encore une façon de constater que la fiscalité locale se déterritorialise.

Dans la mesure encore où les nouvelles contributions reposent sur des assiettes différentes de celles valant pour la TP, les dynamiques d'évolution de la matière imposable et des produits perçus ne sont plus les mêmes que celles qui préexistaient. Est ainsi instaurée une redistribution des potentiels de croissance (Guengant, 2013). La géographie des prélèvements est ainsi pour partie bouleversée, pour partie maintenue.

²⁶⁰ La répartition de la valeur ajoutée d'une entreprise entre ses établissements (et leur lieu d'implantation) s'effectue en fonction de la valeur locative des locaux (pour un tiers) et du nombre de salariés exerçant leur activité (...) par établissement (pour deux tiers).

²⁶¹ Le Projet de Loi de Finances 2018 (dans son article 7) modifie les modes de territorialisation antérieurs (accentuant le poids des établissements industriels) et ceux relatifs aux entreprises membres d'un même groupe.

Ces premiers éléments d'observation portant la fiscalité locale, examinée à l'aune de la réforme fiscale intervenue en 2010, concourent à mettre en relief des tendances qui la traversent. Celles-ci se manifestent au travers de processus de recentralisation et pour le moins, de déterritorialisation et de reterritorialisation. Un processus de nationalisation (par l'intermédiaire du régime des compensations) est également à l'œuvre. La portée de ce dernier est cependant dépendante des pressions plus ou moins intenses pesant sur le budget national, des volontés politiques plus ou moins marquées en matière de resserrement des dépenses étatiques en direction des collectivités locales.

Les tendances et processus en question ne se superposent pas totalement ; leur intensité est évolutive. Tous révèlent néanmoins une distanciation spécifique et progressive de la fiscalité locale par rapport aux situations des territoires dont elle émane, ainsi qu'aux préférences des décideurs et des contribuables qu'elle est sensée refléter. Conjointement, ceci l'éloigne des principes et conceptions théoriques à la base de la taxation.

2-Le pouvoir local de taxation en questions

L'analyse de la distribution des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties puis celle de répartition territorialement différenciée de la richesse potentielle des collectivités nous ont engagé à caractériser les effets de situation parcourant le système fiscal local. Nous nous proposons maintenant d'examiner comment se manifestent les décisions des élus en matière de fixation des taux d'imposition. Ce qui est une façon de questionner l'effectivité du pouvoir local de taxation. La disponibilité comme la nature des bases fiscales représentent des conditions plus ou moins favorables à l'exercice de ce pouvoir ; dans les faits, qu'advient-il de ces opportunités ou de ces contraintes ?

On peut formuler l'hypothèse que, si les délibérations locales révèlent des préférences différentes selon les années et les territoires, ce sont autant de signes attestant de l'existence de politiques fiscales locales. Afin de révéler ces signes éventuels, nous nous livrons à une lecture elle-même diachronique et territorialisée des choix fiscaux locaux, étayée par les éléments de résultats auxquels nous avons abouti à l'occasion de travaux successifs.

En particulier, en examinant l'évolution de la structure des recettes locales, nous avons fait état de leur récente et progressive fiscalisation (cf. Chapitre 1). La croissance du poids des produits fiscaux résulte, mécaniquement, de la réduction des concours financiers de l'Etat. Nous avons remarqué qu'elle tient encore à une augmentation soutenue des produits fiscaux eux-mêmes. Cette progression provient-elle principalement de l'augmentation des bases d'imposition ou bien est-elle imputable à l'usage par les représentants locaux du pouvoir de taxation qui leur revient (2-1) ? Si cet usage apparaît somme toute comme étant modéré, la tendance en question n'est pas généralisée : tous les élus locaux n'ont pas le même recours au levier fiscal. Dans ce cas, leurs délibérations prolongent-elles l'état de différenciation constaté du point de vue des assiettes taxables ou bien au contraire, la manifestation des préférences locales suscite-t-elle des modifications sensibles des inégalités fiscales (2-2) ? Par ailleurs, l'augmentation des taux d'imposition intervient-elle localement comme un des moyens actionné en vue de faire face à la raréfaction des ressources externes, suscitant une fiscalisation accrue de certains budgets locaux (2-3) ?

2-1-Un recours modéré à l'exercice du pouvoir de taux

Le montant de toute contribution est obtenu en effectuant le produit de la valeur de la base taxable et du taux d'imposition. Logiquement, la progression du montant perçu peut provenir de celle de l'assiette imposée, de celle du taux, ou bien encore des deux. Afin de distinguer ces facteurs d'évolution, les analystes ont coutume de déterminer un « effet base » et un « effet taux »²⁶².

La mise en série des données annuelles disponibles dans les publications officielles autorise plusieurs constats (Tableau 12)²⁶³. Le premier porte sur l'importance majeure « l'effet base », qui suscite la croissance continue des taxes dites ménages²⁶⁴.

²⁶² « L'effet base » rend compte de l'évolution du produit liée à l'évolution des bases, c'est-à-dire de l'évolution calculée à taux constants. Cet effet est égal au rapport de la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année (n-1) sur la somme des produits des bases de l'année (n-1) par les taux de l'année (n-1). L'effet base tient compte des taux alors que l'évolution des bases (rapport de la somme des bases de l'année n sur la somme des bases de l'année n-1) est insensible aux taux appliqués sur ces bases.

« L'effet taux » rend quant à lui compte de l'évolution du produit liée à l'évolution des taux, c'est-à-dire de l'évolution calculée à base constante. Il est égal au rapport de la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année n sur la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année (n-1).

²⁶³ Les changements de périmètres dans le panier des taxes locales limitent les possibilités de comparaisons.

²⁶⁴ Hormis entre 2015 et 2016. Ceci est notamment lié à l'accroissement (+38%) des allègements consentis sur décision nationale en matière de taxe d'habitation : une exonération pour les personnes de condition modeste avait été supprimée en 2015, elle a été réintroduite en 2016 (OFGL, 2017).

Le second a trait à l'évolution, plus fluctuante et nettement moindre de « l'effet taux ». Dit autrement, le recours au pouvoir de modulation des taux des taxes locales se révèle tout à fait modéré.

Tableau 12 – Indications, « effet base »/« effet taux »/évolution produit voté, diverses années

Années	« effet base »	« effet taux »	Evolution produit	Périmètre
2003-2004	+ 3,0%	+ 1,2%	+ 4,3%	3 taxes ménages (TH, FB, FnB)
2007-2008	+ 3,5%	+ 0,9%	+ 4,4%	Toutes collectivités confondues à nature juridique et fiscale identique
2008-2009	+ 4,6 %	+ 3,4%	+8,1%	Idem
2009-2010	+ 2,9%	+ 1,8%	+ 4,7%	3 taxes ménages - Toutes collectivités confondues à nature juridique et fiscale identique
2010-2011	+ 3,4%	+ 1,0%	+ 4,4%	3 taxes ménages
2011-2012	+ 3,4%	+ 0,8%	+ 4,2%	3 taxes ménages
2012-2013	+ 3,1%	+ 0,7%	+ 3,8%	3 taxes ménages
2013-2014	+ 1,8%	+ 0,4%	+ 2,2%	3 taxes ménages
2014-2015	+ 3,3%	+ 1,2%	+ 4,5%	3 taxes ménages
2015-2016	+0,0%	+3,0%	+3,0%	3 taxes ménages
2016-2017	+1,5%	+0,6%	+2,1%	3 taxes ménages
2017-2018	+2,1%	+0,4%	+ 2,5%	3 taxes ménages
2017-2018	+3,3%	+0,5%	+3,8%	CFE – bloc local

Note : TH=taxe d'habitation ; FB=taxe foncière sur les propriétés bâties ; FnB=taxe foncière sur les propriétés non bâties ; CFE=Cotisation Foncière des Entreprises

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres, 2005 à 2019

Les flux nets de construction sont généralement modestes (*cf. supra*). En conséquence, la progression des bases et partant, de celle des produits, est principalement imputable à l'actualisation annuelle et forfaitaire des assiettes d'imposition²⁶⁵. Cette croissance mécanique est propice à un évitement dans l'exercice politique du pouvoir de taux, à la majoration de ces derniers. Paradoxalement, les défauts de la fiscalité foncière et immobilière, et notamment les imperfections dans les mises à jour des assiettes, facilitent cet évitement. A l'inverse, en raison du manque de transparence et de lisibilité de l'impôt local (CPO, 2010 ; Deschamps, Gardinal, 2018), les contribuables peuvent imputer les hausses régulières des contributions aux décisions de leurs élus, alors qu'elles sont suscitées par l'actualisation forfaitaire des bases. De telles incertitudes dans la responsabilisation face à des hausses sont de nature à limiter les décisions locales d'élévation effective des taux.

Certes, ne pas user des marges de manœuvre disponibles, ne pas hausser les niveaux d'imposition constitue, de la part des élus locaux, une façon d'exercer leur pouvoir fiscal. Cette prise de position, singulière, est-elle néanmoins réellement cohérente avec les enjeux budgétaires des collectivités ? L'élévation des produits fiscaux aurait pourtant bien pu constituer un moyen d'atténuer les manifestations de l'effet ciseaux²⁶⁶ qui affecte les budgets, une solution pour conforter leur soutenabilité... Les considérations présidant à la fixation des niveaux d'imposition relèvent apparemment d'autres registres que celui du rendement et de l'efficacité. Comment alors expliciter le paradoxe tenant au recours modéré à l'usage du pouvoir de taux, alors que la liberté de déterminer les niveaux de taxation est tenue comme un élément consubstantiel des fonctions

²⁶⁵ Dans quelques (rares) villes, les décideurs locaux se saisissent même de cet état de fait pour diminuer le taux de l'impôt (d'après l'enquête conduite auprès des grandes collectivités par les représentants du Forum des Villes, 2016) ; les élus ont d'ailleurs fait de cette diminution un des arguments de leur campagne électorale en 2014.

²⁶⁶ Qui résulte de la progression plus soutenue des dépenses de fonctionnement que des recettes (*cf.* Chapitre 1).

électives locales et que les élus y sont fortement attachés²⁶⁷ ? Comment encore expliciter le fait que la fiscalité ne joue pas réellement le rôle d'ajustement qui devrait être le sien dans un fonctionnement décentralisé ? Au moins trois registres d'explicitation peuvent être conviés.

L'un d'eux peut tenir aux règles normatives en vigueur. Celles-ci limitent les valeurs des taux dans chaque collectivité ainsi que leurs variations²⁶⁸. Avec ces limitations, plafonnant les prélèvements opérés localement ainsi que leurs écarts interterritoriaux et interannuels, les décideurs locaux disposent d'une liberté conditionnelle de taxation. Ces limites laissent toutefois des marges étendues de choix. Même si elles placent l'exercice des pouvoirs décentralisés sous contraintes, elles peuvent difficilement être tenues comme de réels freins à l'expression des préférences locales en matière de taux d'imposition.

Un autre registre réside dans des effets cumulatifs de recours à l'impôt local : la fiscalisation des budgets locaux à laquelle nous avons fait allusion atteindrait des limites et contraindrait désormais la progression des produits fiscaux. Au cours des 30 dernières années, ceux-ci ont en effet fortement progressé (Gilbert et *al.*, 2009), que ce soit en raison des charges liées à l'urbanisation et incombant aux collectivités (Guelton et *al.*, 2011), des incertitudes régnant sur les compensations financières reçues en contrepartie des compétences transférées par l'Etat dans le cadre de la décentralisation (Pariente, 2012), ou bien encore sous l'effet de réformes institutionnelles telles l'intercommunalisation (Charlot et *al.*, 2008 ; Thomas, 2008). Compte-tenu du poids atteint par les prélèvements pour les contribuables, la fiscalité locale ne peut plus désormais croître aussi rapidement que par le passé. Les budgets tendraient à s'ajuster au niveau des prélèvements, à la différence de ce qui prévalait antérieurement (*cf.* Chapitre 1).

Un dernier registre tient aux préoccupations électoralistes qui entourent le maniement de l'impôt local. Les observations convergent, indiquant que la progression annuelle des taux est moindre à la veille des consultations électorales (notamment municipales), que leur majoration intervient plutôt en début et en milieu de mandat. Les prélèvements fiscaux locaux sont pris dans des effets de cycle (Martin, 1996)²⁶⁹, inversé au regard de celui que connaissent les charges locales (*cf.* Chapitre 1).

²⁶⁷ Les recompositions institutionnelles (avec la création des intercommunalités ou avec la modification de leurs périmètres....), les mouvements décentralisateurs, les réformes fiscales placent régulièrement ces enjeux sur le devant de la scène.

²⁶⁸ Et notamment la règle dite de plafonnement des taux, destinée à limiter des variations interterritoriales dans l'intensité des prélèvements. La règle s'énonce comme suit : « Les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation adoptés par les communes ne peuvent pas dépasser : deux fois et demie le taux moyen de chaque taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département ou, s'il est plus élevé, deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes au niveau national. Le taux de cotisation foncière des entreprises voté par les communes ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette imposition constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes et des EPCI. » (source : Ministère de l'Intérieur, Note d'information relative à la fixation des taux d'imposition des quatre taxes directes locales et des droits d'enregistrement en 2016 et Annexes, 05/04/16).

Dans les faits, la contrainte est plus formelle que réelle, les taux moyens et la plupart des taux pratiqués se situant en deçà des plafonds prescrits. Ainsi par exemple, en 2012, les taux dépassaient les plafonds nationaux : pour la taxe d'habitation dans une seule commune, pour la taxe foncière sur les propriétés bâties dans 11 communes et pour la taxe foncière sur les propriétés bâties dans 718 communes (source : à partir de www.collectivites-locales.gouv.fr).

Une règle dite de liaison des taux fixe des limites aux possibilités de variations différenciée des taux des 4 principales taxes. L'objectif est de contenir les variations de charges fiscales d'une année à l'autre et d'éviter que se produisent des transferts de charges trop importants entre catégories de contribuables. Ainsi sont instaurés des liens entre les variations annuelles des taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la CFE (*cf.* Ministère de l'Intérieur, Note d'information relative à la fixation des taux d'imposition des quatre taxes directes locales et des droits d'enregistrement en 2016 et Annexes, 05/04/16). La règle induit certes des contraintes et des évolutions proportionnées des taxes ; elle ne pose cependant pas de verrou freinant toute dynamique (différenciée) des taxes locales.

²⁶⁹ Les politiques fiscales locales sont de la sorte bien dépendantes des *polities* (*cf.* Chapitre introductif). Les variations annuelles des taux résultent d'une mise à l'agenda et de délibérations récurrentes des assemblées locales. Soit encore d'une inscription dans le registre des *policies*.

Ces manifestations tiendraient aux craintes des élus en matière de sanctions électorales et surtout, aux représentations qui sont les leurs, concernant la sensibilité des contribuables face à la pression fiscale exercée localement et à ses variations.

Dans les faits, les ménages, qui sont aussi des contribuables et des électeurs, votent peu ou pas « avec les pieds »²⁷⁰. Parmi la multiplicité des facteurs influant sur les trajectoires et les choix résidentiels, le poids de la fiscalité n'apparaît pas comme de premier rang²⁷¹. Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus réduit en outre les différenciations spatiales tenant aux niveaux de taxation²⁷². Pour que les contribuables adoptent des choix stratégiques fondés sur le niveau de l'impôt local, il faudrait encore supposer qu'ils disposent d'un bon degré d'information à ce propos. Ce qui n'est pas réellement le cas (Conjuguer, 2009).

Reste alors la possibilité d'une sanction électorale en cas d'insatisfaction face à la fiscalité locale. A. Guengant (1993, p. 3) indique que « la capacité du 'vote avec les urnes' à produire une sanction électorale d'origine fiscale suscite bien des interrogations et apparaît souvent plus formelle que réelle. »²⁷³. Les élus auraient suffisamment intégré ce risque pour se comporter comme s'il était avéré. Le coût politique local de la fiscalité constituerait en conséquence un des freins majeurs à l'activation du pouvoir de taxation détenu par les représentants des collectivités. Finalement et en raison des relations entre électeurs et élus, la proximité joue à l'encontre de la décentralisation, alors qu'elle la justifie.

En dépit de ces freins, les taux d'imposition progressent. On peut par exemple supposer que, dans certaines localités, la modestie de la richesse locale et sa faible progression sont suffisamment prégnantes pour contraindre à une pratique de taux élevés, à augmenter continuellement le niveau de pression fiscale. En toute hypothèse, la modération dans le recours au pouvoir de taxation n'est alors vraisemblablement pas de mise partout et en tout temps.

²⁷⁰ Nous avons mentionné ces éléments, issus de la théorisation effectuée par Tiebout (*cf.* Chapitre introductif). La mobilité constituerait une alternative à un « vote par les urnes ».

²⁷¹ A Bruxelles par exemple, la fiscalité régionale et locale représente 3 ou 4% seulement des revenus des ménages, et il est démontré qu'elle n'intervient pas comme un facteur de localisation des ménages (Romainville, Geczynski, Dubois, Vandermotten, 2007). En France, en moyenne et en 2017, les taxes locales reposant sur les ménages (fiscalité dite résidentielle) représentent environ 7% du revenu médian annuel par ménage (estimation d'après DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019 et Insee, 2019). Si le poids est plus conséquent que pour les ménages bruxellois, il n'apparaît pas comme excessif. Il est en tout état de cause à mettre en perspective avec les multiples facteurs influant sur les choix de localisation résidentielle et sur les trajectoires d'habitat.

²⁷² Dans le régime en vigueur jusque-là, aucun ménage ne peut acquitter plus de 3,44% de son revenu fiscal de référence au titre de la taxe d'habitation. Le poids du prélèvement est ainsi largement rendu indifférent au choix du lieu de résidence et au niveau d'imposition déterminé localement.

²⁷³ Le vote s'effectue toujours avec les urnes... L'auteur use de ce trait afin de mettre l'accent sur les aspects fiscaux et surtout, de se positionner au regard du « vote avec les pieds » tel qu'il résulte de la théorisation de Tiebout.

2-2-L'exercice localement différencié du pouvoir local de taxation

La nécessité de procéder à une analyse territorialement différenciée de la fiscalité locale en général et de l'usage du pouvoir local de taxation en particulier est conforme à notre parti pris d'ensemble. L'intérêt et l'opportunité d'un tel mode d'analyse sont renforcés par les observations disponibles. En effet, la pression fiscale, que l'on peut mesurer au travers du taux d'effort fiscal²⁷⁴, varie fortement entre collectivités. Par exemple, en 2007, au niveau communal, les taux d'effort, pour les ménages, s'échelonnaient entre 0% et 521% (CPO, 2010). Tous les représentants locaux n'usent donc pas également, et pas avec la même modération, des latitudes qui leur sont données en matière de fixation du taux des contributions locales.

Des investigations qualitatives seraient opportunes afin de déterminer quel est le pouvoir explicatif, dans cette variabilité, des facteurs politiques dont nous avons mentionné l'influence potentielle. Leur incidence se traduirait *a priori* principalement par des minorations des pressions fiscales, compte tenu des coûts électoraux associés à leurs élévations. L'existence de valeurs élevées des taux d'effort laisse entendre la présence d'autres ressorts. Nous choisissons de tester l'incidence de l'importance des bases d'imposition sur celle du taux de taxation qui leur est appliqué. Si nous avons choisi de considérer de façon indépendante les deux composantes des configurations fiscales locales que représentent les effets de situation d'une part et les effets de préférences d'autre part, plusieurs observations nous ont amené à postuler d'une dépendance systémique entre ces registres d'effets. Par ailleurs, le lien de dépendance entre importance des assiettes taxables et hauteur des taux d'imposition, son sens (positif ou négatif) sont controversés : pour certains observateurs, l'effort fiscal supporté par les contribuables décroît lorsque les bases augmentent (CPO, 2010) ; pour d'autres, ces relations inverses ne sont pas avérées (Guengant, Tavéra, 2000). Qu'en est-il dans les faits ?

Cette question mérite d'être reconsidérée, au vu du contexte actuel. Dans la période récente, après des augmentations continues, la fiscalité locale ne serait pas ou plus réellement élastique et ne servirait plus (autant) de variable d'ajustement budgétaire. Un choc externe est intervenu depuis, avec la baisse des concours de l'Etat initiée en 2014 (*cf.* Chapitre 1). Ce changement essentiel est-il à même de susciter un renversement de tendance pour un certain nombre de collectivités et d'amener leurs représentants à intensifier la pression fiscale qu'ils exercent sur leurs contribuables ?

Quelques éléments de réponse sont apportés²⁷⁵. Tout d'abord, afin de préciser la forme de relation entre bases et taux d'imposition, nous considérons un panel choisi de collectivités (les communes de plus de 10 000 habitants) et un sous-ensemble de taxes locales (celles dites ménages)²⁷⁶. Ensuite, afin d'examiner si et comment la fiscalité locale, via les taux d'imposition, est mobilisée comme variable d'ajustement budgétaire face à une réduction des ressources externes, nous prenons comme échantillon d'analyse des communes et des intercommunalités que nous avons déjà eu l'occasion d'observer (celles des Pays de Loire et d'Ile de France).

La modestie des bases comme contrainte effective dans l'exercice du pouvoir local de taxation

En s'en tenant à la représentation que nous avons établie (Figure 17), il apparaît nettement que le levier fiscal est mobilisé avec une intensité variable, à niveau de richesse donné : ce dernier n'est pas totalement

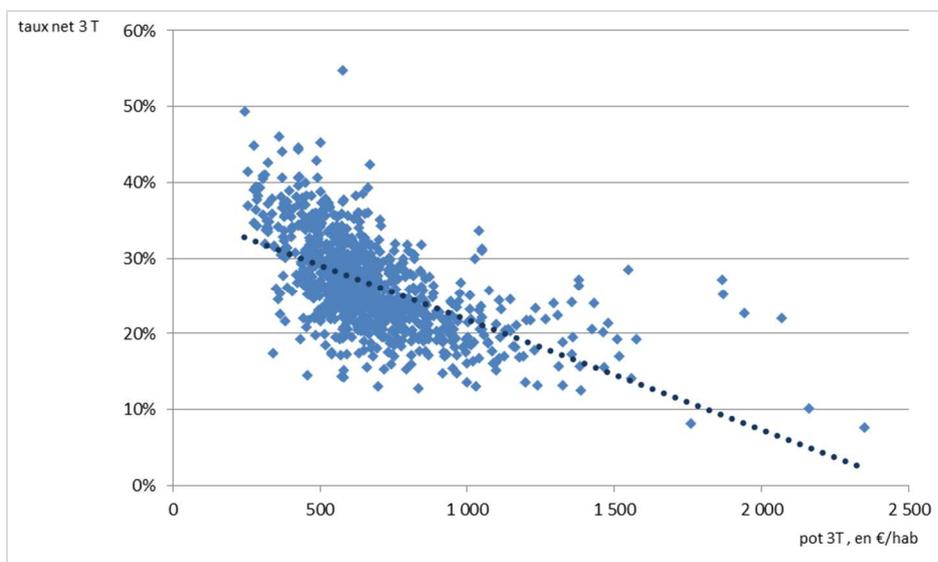
²⁷⁴ Evalué comme le rapport entre le produit effectivement perçu et le produit théorique ou encore le potentiel fiscal.

²⁷⁵ Ils demeurent exploratoires. L'analyse mériterait d'être étendue et articulée à l'emploi de méthodes économétriques autorisant des raisonnements tenus toutes choses égales par ailleurs.

²⁷⁶ Les choix sont principalement guidés par l'accessibilité des informations statistiques.

déterminant de l'intensité de la pression exercée localement sur les contribuables. Néanmoins, statistiquement, une relation négative s'établit entre les 2 grandeurs.

Figure 17 – Potentiel fiscal 3 taxes (3T) et taux (net) d'imposition, 2014, communes plus 10 000 habitants hors Paris (France métropolitaine)



Note : le coefficient de R2 vaut 0,434 pour une régression linéaire simple (il s'établit à 0,501 pour un modèle log-log)
Source : élaboration à partir de DGF communes 2015

Cette relation est marquée pour les communes les moins dotées en bases d'imposition²⁷⁷. Pour nombre de ces localités, la pratique de taux élevés d'imposition sert à compenser la modestie des assiettes taxées. Nous avons postulé que des contraintes potentielles peuvent émerger, en raison des caractéristiques même des situations locales, perceptibles au travers de la richesse potentielle et ce, en niveau comme en structure. Tel est bien le cas en réalité. Les effets de situation impriment leurs marques. Les nécessités d'équilibre du budget, la pression des charges, en vue de répondre à la demande locale de biens et de services publics... guident l'expression des effets dits de préférences, voire la contraignent dans le cas des collectivités les moins riches.

Au-delà même d'un certain seuil de potentiel²⁷⁸, le taux net de taxation diminue tendanciellement quand la dotation en matière taxable augmente. La pression fiscale prend des valeurs plus modérées et par ailleurs fluctuantes.

Dans l'ensemble, du fait de la relation inverse constatée entre richesse et valeur du taux²⁷⁹, les produits perçus diffèrent moins que les bases. Les décisions des représentants locaux et leurs politiques fiscales interviennent comme des facteurs d'égalisation ou d'homogénéisation entre collectivités. De ce fait, que ce soit en raison de contraintes ou de choix, les politiques fiscales décentralisées et leur diversité ne contreviendraient pas à l'unité d'ensemble, sensée prévaloir au sein du territoire national²⁸⁰.

²⁷⁷ Et notamment, celles dont le potentiel 3 taxes est inférieur à la moyenne (proche de 680 €/hab).

²⁷⁸ Particulièrement lorsque celui-ci dépasse 1 000 €/hab.

²⁷⁹ Dont la stabilité dans le temps et pour des échantillons variés de collectivités mériterait d'être testée.

²⁸⁰ Allusion est faite au rapport parlementaire établi par M. Mercier (2000), procédant à un bilan de la décentralisation et rappelant l'un de ses principes fondateurs, consistant à enraceriner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales.

Le pouvoir de taux, une fonction d'ajustement autant potentielle que réelle

Compte tenu de la tendance somme toute assez généralisée à la modération dans l'élévation des niveaux de taxation, un changement radical et rapide de perspective est difficilement envisageable. L'inertie et la dépendance des dispositions institutionnelles, des processus de décision... au regard des états qui les ont précédés sont en général prégnantes²⁸¹. Cependant, la stabilité puis la diminution des concours financiers étatiques ont inévitablement conduit les décideurs locaux à revisiter leurs politiques financières et les conditions d'équilibre des budgets de leurs collectivités ; elles ont mis en jeu la résilience de ces budgets et supposé la mise en œuvre de modalités renouvelées de financement. Mécaniquement, ces changements inédits ne peuvent aller sans un réexamen de la fonction d'ajustement allouée à la fiscalité locale. Comme le notait déjà J.-M. Uhaldeborde (1984), les décisions fiscales (locales) sont coincées entre la pression des besoins et l'érosion des ressources de substitution. Dans le cas où elle se produit, l'accentuation des prélèvements effectués par les collectivités est assimilable à un transfert en direction des responsables locaux des nécessités de prise en charge des arrangements à trouver afin de faire face au déséquilibre budgétaire public. L'Etat n'en est plus entièrement responsable, il n'en porte plus seul le blâme²⁸². A l'inverse, pour les décideurs locaux, ne pas accroître les montants des contributions et les taux pratiqués équivaut à entériner une diminution des dépenses de leur collectivité, toutes choses égales par ailleurs. Ce qui peut comporter des coûts politiques et électoraux. Au sein des alternatives envisageables, quels sont les arbitrages fiscaux auxquels procèdent les élus locaux ? Autrement dit, observe-t-on des modifications dans l'exercice du pouvoir local de taxation, que l'on puisse mettre en relation avec l'intensification de la contrainte relevant de l'austérité, que nous avons qualifiée d'exogène, telle qu'elle pèse sur les budgets des collectivités ?

Sans minorer l'importance des choix en matière de prélèvements effectués au sein des régions et des départements, et tout en prenant acte de la modération dans leur progression dont ont fait preuve les collectivités du bloc local²⁸³, en cohérence avec l'ensemble de nos investigations, nous avons principalement focalisé notre attention sur les pratiques communales et intercommunales de taxation. Sur cette base, nous examinons quels sont les taux d'imposition adoptés et leurs évolutions récentes (entre 2013 et 2015) dans les communes des régions Ile de France et Pays de Loire ainsi que dans leurs intercommunalités (Navarre, 2017c).

²⁸¹ Soit encore des faits de dépendance au sentier ou de *path dependence* (Palier, 2010),

²⁸² *A contrario*, un moindre usage du pouvoir local de taxer facilite la mainmise du gouvernement central sur l'atteinte des objectifs (supranationaux) de redressement des comptes publics, voire de modulation de l'intensité des prélèvements obligatoires.

²⁸³ Ainsi, entre 1983 et 2010, les évolutions de la pression fiscale ont été déterminantes dans la progression des produits fiscaux régionaux et départementaux, comparativement à celles des assiettes de taxation. Tel n'est pas le cas, bien au contraire, pour les communes et leurs intercommunalités (Guengant, 2013). En effet, selon l'auteur, le relèvement des taux d'imposition est à l'origine de plus des 4/5 de l'évolution des produits pour les régions, de la moitié pour les départements, d'un peu plus du tiers pour les collectivités du bloc communal. La croissance des bases assurant dans chaque cas la part complémentaire d'augmentation.

Par ailleurs, en 2017, les communes et leurs groupements à fiscalité propre reçoivent 66% des impôts locaux, les conseils départementaux 25% et les conseils régionaux 8% (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019).

Tableau 13 – Part des communes d’Ile de France et des Pays de Loire selon la variation des taux de taxe d’habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (FB), en % du nombre de communes concernées et moyennes des augmentations de taux, en %, 2013-2014 et 2014-2015

variations des taux communaux	Taxe d'habitation TH			Taxe foncier bâti FB			TH et/ou FB		TH et FB	
	2013-2014	2014-2015	2013-2014 et 2014-2015	2013-2014	2014-2015	2013-2014 et 2014-2015	2013-2014	2014-2015	2013-2014	2014-2015
<i>Ile de France</i>										
<i>en % nbe communes</i>										
pas de variation	82%	68%	62%	83%	68%	63%	82%	67%	62%	67%
diminution	2%	2%	1%	2%	1%	0%	2%	2%	1%	1%
augmentation	16%	30%	12%	15%	31%	11%	16%	31%	15%	30%
autres			26%			26%			21%	2%
ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
nbe communes	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198
moyenne augmentations	4,1%	5,9%		3,5%	6,0%					
<i>Pays de Loire</i>										
<i>en % nbe communes</i>										
pas de variation	74%	62%	54%	74%	61%	54%	73%	60%	73%	60%
diminution	2%	3%	0%	2%	2%	0%	2%	3%	1%	2%
augmentation	24%	35%	18%	25%	37%	18%	25%	37%	24%	34%
autres			28%			28%			1%	4%
ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
nbe communes	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486	1 486
moyenne augmentations	1,8%	2,9%		1,8%	3,2%					

Note : autres : combinaisons de variations nulles, négatives ou positives selon l’année ; ne sont pas prises en compte les communes ayant intégré une intercommunalité en 2014 ou 2015, celles appartenant à une intercommunalité dont le régime fiscal a changé.

Mode de lecture : parmi les 1 198 communes franciliennes pour lesquelles des données sont disponibles, 16% ont augmenté le taux de la taxe d’habitation entre 2013 et 2014 et la moyenne des augmentations vaut 4,1% ; 30% l’ont fait croître entre 2014 et 2015 ; 12% l’ont accru en 2014 et en 2015 ; 16% ont augmenté soit le taux de la taxe d’habitation, soit celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2013 et 2014 ; elles sont 31% dans ce cas pour 2014-2015 ; 15% ont augmenté les deux taux en 2014 et 30% en 2015

Source : élaboration à partir de www.impots.gouv.fr

Les évaluations institutionnelles mettent en avant que, y compris jusqu’en 2016, les évolutions à la hausse des taux des taxes locales sont rares, mis à part dans des grandes villes, ainsi que dans certaines métropoles (Cour des Comptes, 2016b). Les observations, à la fois fragiles et localisées, auxquelles nous avons procédé confirment ce constat général : la stabilité (de la pression fiscale) demeure le fait majoritaire, au moins pour les communes (Tableau 13). Des traitements analogues attestent qu’il en va de même pour leurs intercommunalités à fiscalité propre. Ce qui tendrait à montrer que les collectivités seraient également actrices de la politique instaurée en matière de recettes publiques ; elles n’iraient pas à l’encontre de la raréfaction qui s’accroît, de la modération dans la progression des prélèvements obligatoires. Au moins à court terme, l’inflexion à la baisse des dotations étatiques ne bouleverse pas la tendance majeure, celle de l’inertie des choix fiscaux effectués au sein des collectivités. La fonction d’ajustement dévolue à la fiscalité est principalement potentielle plutôt que d’être réellement activée.

Tableau 14 – Part des communes d’Ile de France et des Pays de Loire selon la variation du taux communal et/ou intercommunal de cotisation foncière des entreprises (CFE), en % du nombre de communes concernées et moyennes des augmentations de taux, en %, 2013-2014 et 2014-2015

variation des taux des communes et/ou des intercommunalités	Cotisation Foncière des Entreprises CFE		
	2013-2014	2014-2015	2013-2014 et 2014-2015
<i>Ile de France</i>			
pas de variation	45%	47%	32%
diminution	13%	9%	7%
augmentation	42%	43%	28%
autres			33%
	100%	100%	100%
nbe communes	1 198	1 198	1 198
moyenne augmentations	3,6%	0,2%	
<i>Pays de Loire</i>			
pas de variation	65%	61%	51%
diminution	6%	5%	4%
augmentation	28%	34%	21%
			24%
	100%	100%	100%
nbe communes	1 485	1 485	1 485
moyenne augmentations	1,5%	1,7%	

Note : autres : combinaisons de variations nulles, négatives ou positives selon l’année

Mode de lecture : Dans 28% des 1 485 communes des Pays de Loire (pour lesquelles des données sont disponibles), le taux de CFE a augmenté (à l’initiative de la commune et/ou à celle de l’intercommunalité) entre 2013 et 2014 ; le taux était plus élevé en 2015 qu’en 2014 dans 34% des communes ; dans 21% des communes, le taux a augmenté en 2014 et en 2015.

Source : élaboration à partir de www.impots.gouv.fr

Toutefois, on constate que, en Ile de France comme dans les Pays de Loire, les augmentations de taux pratiqués par les communes et par leurs intercommunalités pour les 2 taxes ménages retenues (taxe d’habitation TH, taxe foncière sur les propriétés bâties FB) sont à la fois plus fréquentes et plus intenses en 2015 qu’en 2014. La part des communes procédant à des élévations conjointes (des taux de TH et de FB) progresse elle aussi. Au lendemain des scrutins, la crainte de sanctions électorales s’estompant, comme lors des cycles précédents, le recours au levier fiscal s’intensifie. Une part de la hausse constatée en 2015 est très probablement imputable à ce mécanisme. Cependant, les taux de CFE²⁸⁴ croissent également en 2015²⁸⁵ (Tableau 14). Pourtant, la fixation de la pression fiscale s’exerçant sur les activités économiques est moins ou peu sujette à des fluctuations en fonction des cycles électoraux. A la différence des ménages, les chefs d’entreprises ne votent pas !

Un lien causal peut difficilement être tracé entre la baisse des dotations étatiques intervenue ces années-là et l’intensification concomitante de la pression fiscale locale s’exerçant tant sur les ménages que sur les

²⁸⁴ La Cotisation Foncière des Entreprises est tantôt perçue uniquement par l’intercommunalité (lorsque celle-ci est à fiscalité professionnelle unique), tantôt par l’intercommunalité et ses communes membres (en cas de communauté à fiscalité additionnelle), tantôt par la commune seulement lorsque celle-ci est isolée. Une façon de faire abstraction de ces variations institutionnelles consiste à cumuler le taux intercommunal de la taxe et le cas échéant, le taux communal. Le taux cumulé est indicatif de l’intensité du prélèvement auquel est soumis le contribuable, en fonction de sa commune d’implantation. Ses variations sont révélatrices des politiques fiscales adoptées localement au sein des ensembles intercommunaux.

²⁸⁵ Seule l’évolution du taux intercommunal de CFE a marqué le pas en Ile de France : la part relative des EPCI ayant augmenté le taux de la contribution s’établit à 36% en 2014, elle vaut 33% en 2015. Ces proportions sont déjà élevées, comparativement à ce qui vaut en Pays de Loire (où 22% des EPCI ont augmenté le taux de CFE en 2014 contre 28% en 2015). Il n’est pas exclu que des changements de périmètres intercommunaux, des recompositions institutionnelles, impliquant un lissage des taux, contribuent en Ile de France à cet état de fait. L’intercommunalité a en effet progressé là plus tardivement qu’ailleurs. Compte-tenu de l’évolutivité des réalités intercommunales, les raisonnements *caeteris paribus* sont difficiles à tenir.

entreprises²⁸⁶. Les tendances observées, communes aux collectivités des deux régions, tendraient cependant à indiquer l'existence d'un effet de dépendance, d'un mécanisme au moins partiel de substitution.

Tout en étant communes, les tendances à l'œuvre ne sont pas également partagées. Par exemple, des différences interrégionales apparaissent. Proportionnellement, davantage de communes augmentent les taux des taxes ménages en Pays de Loire, comparativement à ce qui se produit en Ile de France. Les augmentations (moyennes) sont cependant plus fortes dans ce dernier cas de figure que dans le premier. Les différences dans les modulations fiscales sont également intra régionales. Si l'on prend comme exemple les communes d'Ile de France dans lesquelles les taux de taxe d'habitation et/ou de taxe foncière ont augmenté en 2014 et/ou en 2015, (Figures 18 et 19), on constate en effet que, autour des moyennes²⁸⁷, les progressions varient nettement selon les lieux.

Si l'on admet que les évolutions des taux sont décidées en réaction aux diminutions des versements étatiques, il apparaît une réelle territorialisation des réponses face à un état de contraintes renforcé. Tant dans l'une que l'autre des deux régions, les modulations locales redessinent la géographie de la pression fiscale et, conjointement à celle des bases, la répartition des prélèvements. Les évolutions des taux de taxation génèrent des processus d'homogénéisation ou de rattrapage dans les situations fiscales locales. Des calculs complémentaires indiquent d'ailleurs que les évolutions des taux et les valeurs initiales de ces derniers ne sont pas corrélées.

Figure 18 – Distribution de l'augmentation du taux communal de TH, Ile de France, 2013-2015 et 2014-2015

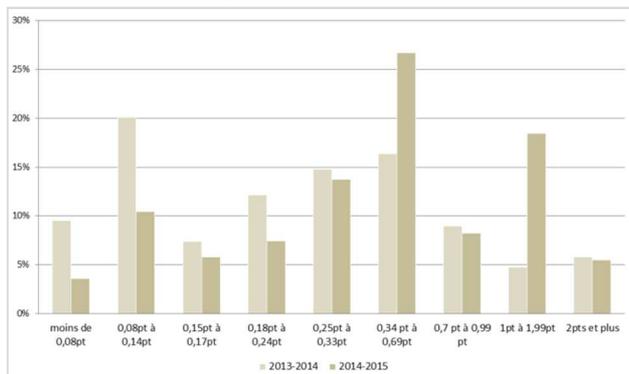
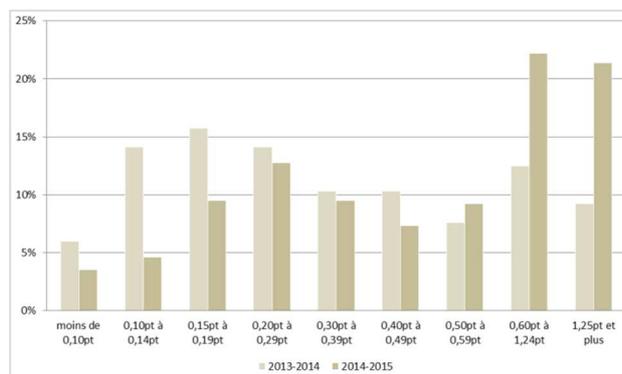


Figure 19 – Distribution de l'augmentation du taux communal de FB, Ile de France, 2013-2015 et 2014-2015



Source : élaboration à partir de www.impots.gouv.fr

Il serait indispensable et instructif de mettre en lumière les facteurs à l'origine d'une telle diversité de choix d'évolution des taux puis des produits des contributions. Il n'est pas exclu que des évolutions elles-mêmes différentielles des richesses locales²⁸⁸ aient contribué à alléger ou à accroître les conditions d'accessibilité aux ressources fiscales. En tout état de cause, en arrière-plan du rôle diversifié attribué à ces recettes, il ne peut que s'ensuivre des appels variables à des fonds complémentaires (issus de la tarification, de la gestion patrimoniale par exemple) et/ou des nécessités de réduction des charges locales.

²⁸⁶ Ne serait-ce que parce que les réductions de dotations s'opèrent proportionnellement aux recettes (réelles) de fonctionnement de chaque collectivité. Le complément éventuel à apporter par la fiscalité locale dépend alors de la structure d'ensemble du budget, et du poids relatif des autres postes de ressources mobilisables.

²⁸⁷ Les taux communaux de TH ont crû de 0,47 point de % en 2014, de 0,69 point de % en 2015. Simultanément, les taux communaux de FB ont augmenté de 0,50 pt puis de 0,83 pt.

A titre informatif, aux mêmes dates, les taux (communaux et/ou intercommunaux) de CFE ont progressé respectivement de 0,75 pt et de 0,86 pt. Les médianes des variations croissent également.

²⁸⁸ En lien avec les dynamiques d'urbanisation et le développement territorial.

Il n'est ainsi pas à exclure que par refus ou par empêchement d'activer le levier fiscal, les décideurs locaux optent pour la baisse des dépenses ; ils sont alors eux-mêmes des acteurs d'une forme d'austérité, qualifiée d'endogène.

Les éléments avancés demanderaient à être consolidés, et notamment à être prolongés en couvrant l'ensemble de la période de baisse des concours étatiques (2014-2017). La mise en ligne de séries de données fiscales à la fois homogènes et détaillées²⁸⁹ rend désormais possibles des analyses longitudinales et systématiques. Ce matériau forme la base de protocoles statistiques suffisamment robustes pour évaluer, expliciter l'élasticité de la pression et des recettes fiscales, face au resserrement de la contrainte financière affectant l'ensemble des comptes publics et à la tendance haussière des dépenses locales.

Le projet de recherche dédié à l'Investissement Public Local (IPL) posera de premiers jalons en la matière puisque l'un des axes du projet vise explicitement à mettre en évidence les différences interterritoriales dans les situations de richesse, de ressources et de dépenses locales (d'investissement) ainsi qu'à examiner leur évolution, dans un contexte de mutations des ressources publiques.

Le mode de traitement est approprié pour accorder une attention particulière à des territoires traversés par des dynamiques spécifiques, tels ceux qui sont en déprise ou encore pour ceux qui sont confrontés à une modestie marquée de leur richesse fiscale. L'équation budgétaire et fiscale est là particulièrement complexe à résoudre. Pour les représentants des collectivités concernées, il convient non seulement de prendre acte de la baisse ou de la moindre évolution des concours financiers étatiques²⁹⁰, mais également de procéder à des arbitrages quant à l'offre de services publics locaux, dans des territoires confrontés à une érosion progressive de la matière fiscale et/ou à une accentuation des fragilités socio-économiques. Dans ces configurations, la fonction d'ajustement de la fiscalité locale est particulièrement difficile à convier. Comme dans d'autres domaines d'action, l'exacerbation des enjeux et des tensions conduit-elle à la construction d'arrangements spécifiques, au regard des modalités habituelles de réponse en vigueur au plan local, quand des politiques publiques dédiées font défaut (Cauchi-Duval et *al.*, 2016) ?

Aussi probantes soient-elles, les exploitations statistiques ne sauraient être totalement suffisantes. Le vote (annuel) du budget de la collectivité et conjointement, la fixation des niveaux d'imposition ne sont que les termes (temporaires) de processus complexes de décision, sous-entendant un ensemble d'interactions entre élus, membres des services administratifs et/ou techniques, impliquant quelquefois les citoyens eux-mêmes²⁹¹, voire les représentants des diverses institutions concernées. Sont notamment en jeu les relations complexes entre représentants des communes et ceux des intercommunalités ; les questions relatives au partage des ressources fiscales et des charges en constituent bien souvent non seulement des points obligés mais également des objets de difficiles conciliations (*cf.* Chapitre 4). Toujours dans le cadre du projet IPL, la participation à une campagne d'entretiens (en cours) auprès de représentants (élus, administratifs...) de trois communes d'un Etablissement Public Territorial de Seine St Denis, puis à l'analyse du matériau qui en résultera nous conduira à apprécier précisément le poids des enjeux relatifs à la pression fiscale, communale et intercommunale, dans un contexte institutionnel et territorial spécifique. En particulier, quelles positions sont adoptées en matière d'évolution des taux face à la pression des besoins d'aménagement, de réalisations

²⁸⁹ Via les fichiers de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI), maintenant disponibles pour les années 2009 à 2018.

²⁹⁰ Les montants des dotations de péréquation (Dotation de Solidarité Urbaine DSU et Dotation de Solidarité Rurale DSR), en progression, compensent, pour les territoires en difficulté, une part des baisses des concours étatiques usuels et dont toutes les collectivités sont attributaires.

²⁹¹ Dans le cadre notamment des budgets dits participatifs, de plus en plus d'actualité dans un nombre grandissant de villes (*cf.* Assemblée Nationale, 2018, *La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne*, Groupe de travail n° 6, séance du mardi 17 avril sous la Présidence de Mme C. Untermaier, Compte rendu n° 05, disponible en ligne à partir de l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-numerique/17-18/c1718005.asp>)

d'équipements... dans un contexte de fortes mutations urbaines, et encore dans des communes où prévaut une forte tradition d'interventionnisme municipal ?

Dans l'attente, nous avons dépeint les grands traits, pour les uns généraux, pour les autres spécifiques, des systèmes fiscaux locaux. Alors que l'on pouvait les tenir comme ressortant de logiques différentes, les bases et les taux d'imposition sont liés par des interdépendances, qui vont jusqu'à constituer un des éléments illustratifs du mode de fonctionnement de ces systèmes. L'exercice territorialement différencié de la fonction d'ajustement dévolue à la fiscalité locale en est un autre, représentatif d'un effet d'ouverture et de dépendance à des transformations externes. A titre de prolongement, nous analysons quelques manifestations concrètes du fonctionnement de ces systèmes, sous forme de déclinaisons spécifiques à des catégories de contribuables (ménages/entreprises) puis de territoires.

3-La fiscalité locale, aux prises avec les situations et les politiques locales

Une fois posés des constats relatifs à la dotation en bases taxables des collectivités puis aux usages locaux du levier fiscal, nous envisageons ces deux composantes des systèmes fiscaux locaux de façon conjointe en tant qu'ils forment des reflets plus ou moins fidèles des situations territoriales, des images plus ou moins distantes des politiques exercées à leur endroit.

Nous adoptons essentiellement deux angles de décryptage. Le premier a trait à des incidences de la réforme fiscale intervenue en 2010, du point de vue des produits perçus localement. La réforme est elle aussi intervenue comme un (semi-)choc externe, modifiant l'organisation et le mode de fonctionnement du système fiscal. Nous avons évoqué quelques-uns de ses impacts en matière de dotation en richesse potentielle des collectivités. Ces analyses indiquent que, avec les mesures compensatoires mises en place, le système fiscal fait montre de résilience ; elles mettent encore en évidence que la portée des changements à venir dans la distribution de cette richesse est telle que l'on peut même faire état d'une pluralité de résiliences territorialisées. Nous nous proposons de poursuivre l'identification et l'analyse de ces modifications en examinant celles qui affectent non plus les ressources potentielles mais bien les produits effectivement perçus localement. Avec la réforme, les assiettes de taxation, la structure des contributions et les possibilités d'intervenir sur leur rendement sont modifiées ; ce qui a également comme effet, à terme, de bouleverser la géographie des prélèvements. Tout autant observe-t-on des changements quant à la provenance des produits et notamment, dans la répartition entre ce qui émane soit des ménages, soit des entreprises (3-1).

Le second point offre une lecture centrée sur des ensembles territoriaux spécifiques, à savoir les métropoles. Celles-ci sont désormais placées sur le devant de la scène des arrangements institutionnels²⁹², des développements urbains et territoriaux. Les réalités fiscales des communes et des intercommunalités impliquées apparaissent-elles comme entretenant des liens de cohérence avec les représentations couramment associées aux ensembles métropolitains, avec le rôle que ces derniers sont appelés à jouer ? Finalement, l'importance et la structure des contributions qui reviennent à ces collectivités sont-elles gages de la soutenabilité des actions qu'elles sont amenées à développer (3-2) ?

²⁹² Elles ont été principalement instituées par les lois de réforme des collectivités territoriales RCT (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010), par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles MAPTAM (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014), et par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République NOTRe (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015). Ces dispositions ont été complétées par la Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (article 70).

Encadré 9 – Un mode d’estimation de la part revenant aux logements (bases ménages) et aux activités (bases entreprises) au sein des bases et des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, puis des produits fiscaux locaux

La taxe foncière sur les propriétés bâties est acquittée par les propriétaires de biens fonciers et immobiliers, que ces biens soient à usage résidentiel ou occupés à des fins d’activité économique. C’est donc une taxe « mixte » reposant à la fois sur les ménages et sur les entreprises. La ventilation des bases en fonction de ces deux origines ainsi que celle des paiements est porteuse d’intérêt pour toute analyse de la fiscalité locale comme pour toute connaissance de ses incidences et/ou de ses enjeux territoriaux.

Les informations fiscales *ad hoc*²⁹³ font défaut pour évaluer précisément cette répartition, au niveau national comme pour chaque collectivité. Abusivement d’ailleurs et du fait de ce verrou informationnel, tant dans les publications statistiques officielles que dans les usages courants, la taxe est indûment rangée sous la bannière des « impôts ménages ». La détermination de la contribution effective des entreprises aux budgets locaux en est minimisée d’autant. De façon à dépasser le verrou mentionné, nous avons tenté d’approcher ce qui provient des usages résidentiels, ce qui est imputable aux activités productives présentes localement, en concevant un mode d’estimation approprié (Navarre, Rousseau, 2013b).

Dans les fichiers fiscaux disponibles (sites officiels et ministériels) figurent les valeurs des bases (brutes et nettes) d’imposition à chaque taxe locale et pour chaque collectivité. Le montant des bases (brutes) de taxe foncière sur les propriétés bâties FB, celui des bases (brutes) de taxe d’habitation TH sont ainsi connus. Nous les utilisons pour l’estimation du volume des bases (brutes) de taxe foncière sur les propriétés bâties FB ressortant des activités économiques.

En effet, la base d’imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements est égale à 50% de la valeur locative cadastrale VLC des locaux à usage d’habitation ; cette valeur est la base d’imposition à la taxe d’habitation elle-même. Il suffit alors, pour estimer les bases de taxe foncière imputables aux activités, de diminuer les bases de la taxe foncière de 50% de la valeur des bases d’imposition de la taxe d’habitation. Il est ensuite aisé de déterminer la part relative de chacune des composantes (activités ou entreprises/logements ou ménages) au sein du total des bases de la taxe foncière.

Les évaluations sont conduites à partir des bases dites brutes d’imposition. Les bases nettes de la taxe foncière, auxquelles est appliqué le taux de taxation, diffèrent peu des bases brutes, du fait précisément de situations limitées de réductions en faveur des contribuables. Le taux d’imposition étant le même pour tous les contribuables, la structure des produits est identique à celle des bases brutes d’imposition.

La démarche peut être conduite au niveau national comme pour toute collectivité.

Bases brutes FB = bases brutes FB productif/activités/entreprises + bases brutes FB résidentiel/logements/ménages

Bases brutes TH logements = Valeurs locatives cadastrales VLC des logements

Bases brutes FB logements = 50% VLC logements = 50% Bases brutes TH logements

Bases brutes FB productif/activités/entreprises = Bases brutes FB - 50% Bases brutes TH

Soit encore, après application du taux d’imposition,

Part relative Produit FB productif/activités/entreprises = 1 - 50% Bases brutes TH/Bases brutes FB

Part relative Produit FB résidentiel/logements/ménages = 1 - Part relative Produit FB productif/activités/entreprises

Les résultats obtenus à l’issue des premières tentatives ont été confortés par des déclinaisons portant sur des territoires choisis (Navarre, Rousseau, 2013a, 2013b ; Talandier et al., 2019) comme par des évaluations conduites pour diverses années (Navarre, 2017b). Les proportions demeurent stables. En moyenne nationale, les entreprises sont détentrices d’environ 38% des bases soumises à imposition pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. En moyenne encore, les ménages sont les principaux contributeurs à la taxe, puisqu’ils en acquittent pratiquement 62%.

²⁹³ Les données détaillées relatives à la ventilation des bases de taxation foncière selon la nature des contribuables sont contenues dans des états fiscaux, qui sont uniquement détenus par les services déconcentrés dédiés, les collectivités et les institutions ministérielles.

Les estimations effectuées mériteraient d'être mises en perspective avec des évaluations produites à partir des données détaillées indiquant la répartition effective des bases selon la nature des contribuables.

En particulier, le mode de valorisation administrative, tel que nous l'avons succinctement décrit, s'applique aux biens à usage résidentiel, aux locaux à usage professionnel ordinaire, aux locaux commerciaux ou assimilés. Les établissements industriels donnent lieu à une évaluation comptable. Il n'est pas exclu que la différence entre les deux modes d'évaluation soit source d'écarts (notables) dans les valorisations, jouant à la (dé)faveur de l'un ou l'autre type de biens et partant, génère une imprécision des résultats que nous avons établis.

Une fois estimée la part de taxe foncière imputable aux ménages, les contributions ou impôts acquittés par ces derniers IM peuvent être évalués ($IM = \text{Produit TH} + \text{Produit FB résidentiel/logements/ménages}$), ainsi que ceux acquittés par les entreprises IE ($IE = \text{Produit FB productif/activités/entreprises} + \text{produit CFE} + \text{produit CVAE} + \text{produit TASCOM Taxe sur les Activités Commerciales et IFER Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux}$).

3-1-Le système fiscal local, entre continuités et ruptures

La réforme fiscale, une évolution à bas bruit et une redistribution implicite des recettes locales

L'ensemble des compensations mises en place avec la réforme fiscale de 2010 annihile les incidences immédiates de cette dernière pour les collectivités. Nous l'avons mentionné, le système des prélèvements alimentant le dispositif et les reversements qu'il permet ont comme objectif de maintenir un *statut quo* territorial, soit encore de garantir à chaque collectivité la réception des montants de contributions égaux à ceux qu'elle percevait avec le système préexistant de taxation. L'immobilisme consacré au moment de la réforme n'est cependant qu'apparent et l'état de fait ainsi institué est illustratif d'une forme de paradoxe.

En supprimant la taxe professionnelle, le législateur a placé les acteurs et les secteurs économiques au centre du dispositif réformateur. De façon à répondre à des revendications récurrentes des milieux professionnels, sur fond de volontés de relance de l'économie et de l'emploi, il a été choisi d'opérer un allègement substantiel de la fiscalité locale pesant sur les activités économiques. Pour être acceptable et acceptée, cette modification devait ménager le niveau de recettes fiscales des collectivités. Les dispositifs compensateurs ont précisément été institués à cette fin ; ils ont comme effet de garantir la neutralité de la réforme pour toute collectivité. De la sorte, les mesures réformatrices et les arrangements convenus apparaissent indolores pour les collectivités et pour les territoires. Ils instaurent des continuités, tout en laissant pressentir des ruptures.

En effet, des mutations en profondeur se dessinent dans les ressources que les institutions locales sont amenées à percevoir. En réalité, à terme, en lien avec l'inflation, le pouvoir compensateur des versements va s'atténuer. Parallèlement, les nouvelles assiettes et contributions vont suivre des dynamiques propres. Non seulement la géographie des nouvelles ressources potentielles mais également celle des prélèvements effectifs sont ainsi appelées à se transformer à bas bruits, au rythme de l'économie dans son ensemble, des évolutions des situations territoriales et des préférences locales. Ces changements sont à la fois incertains et peu ou pas évalués (Guengant, 2013). Ils sont en tout cas passés sous silence, l'accent étant mis sur la préservation des situations établies. Le système des compensations sous-entend par ailleurs le maintien de l'état des différences fiscales quand pourtant, les inégalités interterritoriales de ressources, ressortant de la taxation locale des activités et de l'inégale répartition des entreprises entre les territoires (*cf. supra*), constituent un fait majeur et reconnu de différenciation territoriale. La métrique économique des prélèvements fiscaux sur les activités économiques impose sa logique dans la transformation du système fiscal local quand, paradoxalement, avec la réforme le concernant, le devenir de ce système pour les collectivités aurait pu être tenu comme central.

De la sorte et de façon implicite, alors qu'elle est présentée comme indifférente ou aveugle aux territoires, la réforme contient bien des incidences territoriales : nous avons précisément cherché à mettre en lumière quelques-unes d'entre elles (Navarre, Rousseau, 2013b). A cette fin, nous avons en particulier construit un indicateur rendant compte des modifications en devenir des produits fiscaux perçus par les communes et par leurs intercommunalités. La valeur de cet indicateur est évaluée comme étant le rapport entre le produit fiscal avant compensation (celui qui vaudrait si la réforme avait été mise en œuvre immédiatement, en 2010) et celui après compensation (celui qui vaut au moment de la réforme, qui correspond au produit perçu avant son avènement). Une valeur du rapport supérieure à 1 signifie un élargissement de la base fiscale (ou une extension) ; à l'inverse, une valeur inférieure à 1 est synonyme de rétrécissement de la base fiscale²⁹⁴.

²⁹⁴ Dans le premier cas, les collectivités sont dites « gagnantes » à la réforme et alimentent le système des compensations ; dans le second cas, les collectivités sont dites « perdantes » et perçoivent les versements compensateurs.

Ainsi par exemple (Tableaux 15 et 16), l'élargissement est-il manifeste pour les ensembles intercommunaux les moins peuplés ; ce sont également ceux où les produits antérieurs (et encore perçus) sont les moins abondants. Leur situation est en passe de s'améliorer mais, en tout état de cause, la prépondérance des bases résidentielles, alliée à une moindre présence des activités, ne confère pas des ressources élevées à ces types de territoires et ce, dans l'ancien comme dans le nouveau système. Un effet analogue d'élargissement se manifeste, de façon sensible, pour les ensembles situés à proximité des littoraux touristiques qui sont quant à eux mieux pourvus qu'en moyenne.

Tableau 15 – Produit fiscal après compensation, en €/hab, Coefficient d'élargissement (Rapport du produit fiscal avant compensation et du produit fiscal après compensation), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	Produit fiscal après compensation		Coefficient d'élargissement (Produit fiscal avant compensation/produit fiscal après compensation)	
		moyenne, en €/hab	coeff. variation	moyenne, en €/hab	coeff. variation
<10 000 hab.	1 422	404	0,60	1,13	0,15
10-20 000 hab.	604	481	0,55	1,07	0,14
20-50 000 hab.	325	591	0,33	1,02	0,13
50 -100 000 hab.	137	744	0,38	0,99	0,15
100-300 000 hab.	80	789	0,28	0,97	0,13
>300 000 hab.	18	924	0,11	0,93	0,07
ensemble	2 586	679	0,42	0,97	0,13

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Les changements (potentiellement instaurés) vont par exemple à l'inverse pour les ensembles où l'industrie est fortement présente. La nature et la forte présence des activités taxables leur assuraient des produits élevés, préservés avec les compensations. La forme d'avantage que recevaient ces territoires fortement productifs est mise à mal avec le nouveau système de contributions ; les produits perçus vont diminuer, mis à part si la dynamique des activités productives réussit à s'imposer. Ce qui n'est guère probable, les anciens bastions de l'industrie traditionnelle n'ayant plus le vent en poupe du point de vue de la croissance et de l'emploi... Pourrait-on encore considérer que l'abondance des ressources fiscales mériterait de perdurer, en tant que forme de compensation face aux externalités négatives (risques, pollutions...) qui marquent ces types de territoires ?

Par ailleurs, est-il conforme aux priorités adoptées en matière de politiques publiques, d'aménagement du territoire, de développement local... que les compensations reçues par ces territoires proviennent précisément des collectivités des espaces littoraux et touristiques et encore, des ensembles des zones rurales qui par ailleurs ne perçoivent pas des produits conséquents ? La redistribution, guidée par les allègements consentis aux acteurs économiques, opère implicitement des versements vers des territoires à haut niveau de prélèvements (non seulement les territoires industriels mais aussi les grandes agglomérations où les activités tertiaires sont fortement représentées) à partir d'autres où les produits perçus sont nettement moindres (les territoires ruraux et aussi les localités situées en seconde couronne francilienne par exemple). Ce qui est *a priori* peu ou pas cohérent avec les logiques présidant habituellement au fonctionnement des dispositifs de péréquation. Ce qui encore ne l'est pas nécessairement d'un point de vue socio-économique ou sur le plan des fonctionnements territoriaux.

Au sein des territoires contributeurs, existent maintes localités reconnues pour leurs difficultés urbaines et sociales²⁹⁵, des espaces reconnus pour la faible présence de services publics (locaux)²⁹⁶...

Tableau 16– Produit fiscal après compensation, en €/hab, et Coefficient d’élargissement (Rapport du produit fiscal avant compensation et du produit fiscal après compensation), pour des catégories choisies de territoires, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	Produit fiscal après compensation		Coefficient d’élargissement (Produit fiscal avant compensation/produit fiscal après compensation)	
		moyenne, en €/hab	coeff. variation	moyenne, en €/hab	coeff. variation
Ile de France 2ème couronne	88	739	0,33	1,05	0,12
Ile de France 1ère couronne	18	827	0,2	1,02	0,09
Fortement industriels	24	998	0,44	0,76	0,17
Littoral touristique	77	775	0,23	1,10	0,08
Grandes aggl. tertiaires	13	922	0,12	0,92	0,06
Rural	40	462	0,34	1,08	0,15
autres	2326	574	0,44	1,01	0,12
ensemble	2 586	679	0,42	0,97	0,13

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d’ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Une résidentialisation variable de la fiscalité locale

La réforme de 2010 a eu une incidence massive : la « résidentialisation » de la fiscalité revenant au bloc local (Grandclément, Boulay, 2015). Le montant des impôts provenant des ménages qui reviennent aux communes et/ou à leurs intercommunalités s’est accru du fait du transfert en leur direction des produits départementaux de la taxe d’habitation. La part relative des taxes acquittées par les ménages a par ailleurs augmenté, avec l’allègement des contributions émanant des activités²⁹⁷.

On perçoit d’emblée que les incidences résultant de ces deux mécanismes ne sont pas partout semblables. Elles dépendent en effet des choix politiques auxquels les institutions départementales avaient procédé en matière de taxation ; elles sont encore fonction de la vocation résidentielle plus ou moins marquée des territoires ainsi que de l’importance de la matière taxable apportée par les biens détenus ou occupés par les ménages.

Afin d’analyser ces différences et leur portée, la situation des ensembles communaux au regard des impôts ménages est caractérisée d’une double façon : sous l’angle des volumes en jeu (soit encore des capacités d’action, de l’effort demandé aux contribuables), et sous celui de la part relative de ces ressources fiscales (soit alors des ressorts au fondement de l’évolution des budgets et de la spécialisation de la fiscalité).

Dans les analyses et dans les publications officielles courantes, la taxe foncière sur les propriétés bâties est abusivement considérée comme une « taxe ménages » alors que, dans les faits, cette taxe est mixte. Les informations manquent pour établir de façon assurée les apports respectifs des détenteurs de biens en fonction de la nature de ces derniers (à vocation résidentielle vs à usage productif). Afin de contourner cet obstacle et d’apprécier au mieux ces contributions respectives, nous avons proposé un mode d’évaluation

²⁹⁵ Notamment éligibles à des versements au titre de la Dotation de Solidarité Urbaine.

²⁹⁶ Ce qu’ont illustré les mouvements sociaux apparus depuis fin 2018.

²⁹⁷ Les habitants ou résidents deviennent les premiers contributeurs aux budgets des ensembles intercommunaux : ils apportent, en 2014, en moyenne 420 €/hab, les entreprises un peu moins de 220 €/hab (source : à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2016).

spécifique (cf. Encadré 9). Sur cette base, le niveau de l'ensemble des impôts acquittés par les ménages, leur part relative au sein des produits fiscaux peuvent être estimés et représentés (Tableaux 17 et 18, Carte 2).

Tableau 17 – Niveau des impôts pesant sur les ménages IM et sur les entreprises IE, en €/hab et part relative, en % du total, selon l'importance démographique des ensembles, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	IM, en €/hab		IM/(IM+IE), en %	
		moyenne	coeff. variation	moyenne	coeff. variation
<10 000 hab.	1 422	293	0,37	70%	0,19
10-20 000 hab.	604	322	0,4	67%	0,19
20-50 000 hab.	325	378	0,34	65%	0,17
50 -100 000 hab.	137	457	0,3	65%	0,16
100-300 000 hab.	80	475	0,24	64%	0,12
>300 000 hab.	18	533	0,16	62%	0,10
ensemble	2 586	421	0,34	65%	0,16

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Tableau 18 – Niveau des impôts pesant sur les ménages IM et sur les entreprises IE, en €/hab et part relative, en % du total, pour des catégories choisies de territoires, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

	nbe ensembles	IM, en €/hab		IM/(IM+IE), en %	
		moyenne	coeff. variation	moyenne	coeff. variation
Ile de France 2ème couronne	88	489	0,22	67%	0,2
Ile de France 1ère couronne	18	492	0,22	59%	0,18
Fortement industriel	24	386	0,18	55%	0,14
Littoral touristique	77	625	0,24	73%	0,07
Grandes aggl. tertiaires	13	533	0,15	63%	0,09
Rural	40	303	0,25	64%	0,17
autres	2 325	385	0,25	65%	0,16
ensemble	2 586	421	0,34	65%	0,16

Note : en gras, les moyennes par catégorie significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Désormais, les ménages, bien plus que les entreprises, sont les principaux contributeurs aux budgets locaux, à ceux des ensembles intercommunaux en particulier. Néanmoins, les montants unitaires que ces ménages acquittent tout autant que les degrés de dépendance aux produits versés pour les biens à usage résidentiel diffèrent selon les ensembles. La résidentialisation de la fiscalité locale se manifeste inégalement selon les territoires. Ainsi par exemple, tendanciellement, les montants en question (exprimés en €/hab) augmentent avec la taille démographique des ensembles, quand il en va à l'inverse de leur part relative au sein des ressources fiscales. En écho avec les orientations productives des territoires et les occupations de l'espace, la fiscalité locale, non seulement dans les dotations en bases mais également dans la perception des produits, est plus ou moins spécialisée, plus ou moins tributaire des développements résidentiels ou des devenir productifs.

La plus grande part des ensembles intercommunaux sont placés dans une situation qui pourrait interpeler, en termes de devenir territoriaux (Carte 2). Les impôts à base résidentielle (exprimés en €/hab) procurent à peu de ressources quand la dépendance budgétaire ou fiscale à ce type de produits est forte²⁹⁸.

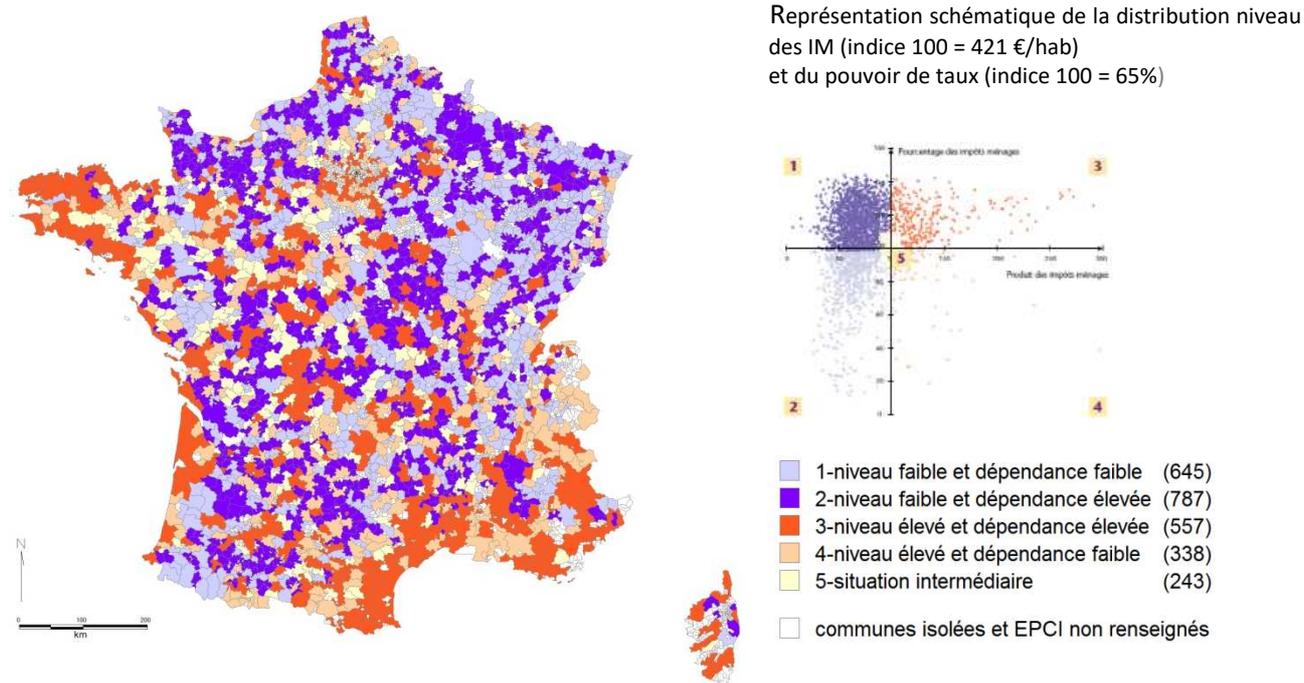
A côté des ensembles les moins peuplés, ceci vaut pour les villes moyennes, pour les zones rurales comme pour celles marquées par le déclin industriel. Les ressources apportées par les habitants, qui sont bien plus qu'ailleurs les principaux contributeurs, demeurent modestes. Là davantage qu'en d'autres lieux, et là davantage que par le passé, la progression des capacités locales d'action tient à l'évolution du parc de logements et donc, à l'attractivité résidentielle des lieux. Cette dernière est bien souvent modérée, dans ces espaces à l'écart des courants de la métropolisation, des principales dynamiques de croissance et pour nombre d'entre eux, fragilisés par les crises économiques successives (Davezies, 2010). Les moyens disponibles pour maintenir ainsi que pour développer l'offre de services sont restreints, ont encore toute probabilité de se restreindre, quand cette offre constitue un facteur, majeur, de développement local (Talandier, 2011).

A l'inverse, pratiquement 1/5 des ensembles disposent d'impôts provenant des ménages élevés et simultanément, en sont peu dépendants. Pour l'essentiel, ce sont les zones (des capitales régionales et de leurs proches périphéries...) dynamiques et attractives, sur le plan économique et/ou résidentiel. Les caractéristiques socio-économiques et urbaines, la mixité des fonctions et les transformations fiscales forment des combinaisons « gagnantes » au jeu de la fiscalité locale et de ses mutations.

De la sorte, en accentuant la spécialisation des taxes et en conséquence, la dépendance à certains types d'assiettes d'imposition, le nouveau système fiscal redessine une France à plusieurs vitesses. A la différence de ce qui valait auparavant et de façon marquée, les ressorts de ces évolutions se trouvent principalement dans les développements et aménagements résidentiels, et par là même dans la croissance démographique. Tous les logements, nous l'avons mentionné, ne sont pas également porteurs de richesse fiscale. Tout autant que les volumes, la nature des constructions et la composition de leur population importent alors. Sans dispositif correcteur, et notamment en direction des collectivités les moins sujettes à ces dynamiques positives ou déjà en position de difficultés, la fiscalité rénovée est à même de contribuer au creusement des inégalités interterritoriales. L'expression de ces dernières est bouleversée au nom d'une logique, économique, qui ne ressort que moindrement des préférences locales ; elle relève encore de logiques de peuplement et de de parcours résidentiels, sur lesquels les choix locaux ont peu ou pas de prises...

²⁹⁸ Plus élevée à nettement plus élevée qu'en moyenne.

Carte 2 – Représentation croisée du niveau des Impôts Ménages IM (en €/hab) et de leur poids relatif dans les contributions perçues (en %), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012



Source : élaboration à partir de Navarre, Rousseau, AdCF, 2013b

Cet état de fait et les changements implicites à l'œuvre résultent d'une lecture sectorielle du réformateur. Celui-ci a cette fois raisonné essentiellement en termes d'avantages fiscaux catégoriels quand, à d'autres reprises, il privilégie des considérations en termes d'aménagement du territoire, de redressement des comptes publics... Soit encore une sectorisation et une accumulation de changements dont les effets peuvent s'avérer contradictoires. En tout état de cause, ces impacts sont incertains et difficilement lisibles puisque les velléités de changements sont assorties de mesures de non-changement. Soit également une vision segmentée qu'il revient au chercheur lui-même d'éviter : s'il lui est indispensable de s'intéresser aux dispositifs en vigueur et à leurs transformations, il ne peut faire abstraction des configurations sociales et territoriales dans lesquelles ces instruments s'appliquent et qu'ils contribuent à modifier.

Nous cherchons à mettre en évidence la nécessité de cette lecture intégrée – systémique – en examinant la situation fiscale des entités institutionnelles singulières que constituent les métropoles.

3-2-La fiscalité des métropoles : des déclinaisons communes pour des entités singulières

Les représentations précédentes ont laissé transparaître des singularités dans l'état fiscal des territoires les plus peuplés, dans celui des grandes agglomérations à forte présence d'activités tertiaires²⁹⁹. Une lecture spatiale et statistique fine conduit encore à repérer la situation spécifique des ensembles intercommunaux centraux, comparativement à ceux qui les entourent. Ces particularités justifieraient à elles seules l'attention à porter à ces cœurs d'agglomération. Toutefois, leur intérêt ne réside pas, ou pas simplement là.

Pour la plupart, les ensembles centraux en question sont des métropoles, au sens où les ont consacrées les réformes institutionnelles récentes. Ces intercommunalités, dites nouvelles, sont censées former des espaces pertinents en vue de porter d'ambitieux projets de territoire, servant à atteindre des objectifs formulés en termes d'accroissement de la compétitivité et de l'attractivité économique, sur la scène nationale comme internationale ; elles devraient même contribuer au renforcement de la cohésion sociale, interterritoriale. Ainsi les collectivités concernées concilieraient de façon adéquate des principes d'efficacité et d'équité, déclinés à différentes échelles et dans divers domaines d'action. Simultanément, les statuts, compétences et ambitions des métropoles ont été modifiés, étendus, quand leur régime fiscal et financier est demeuré inchangé. Il est quasiment identique à celui qu'elles possédaient auparavant, en tant que communautés urbaines ou communautés d'agglomération³⁰⁰. Les métropoles prendraient alors forme d'inventions sans innovation (Baraize, Négrier, 2001)³⁰¹. En raison de ces dissonances apparaissent d'emblée, pour ces objets territoriaux, des tensions entre le registre des objectifs et celui des moyens. Le raisonnement – politique – tenu à leur sujet est en effet empreint d'ambiguïtés et d'incertitudes.

Du point de vue du développement territorial (Davezies, Estèbe, 2015 ; Bouba Olga, Grossetti, 2018), qu'on les considère ou non comme les leaders de la croissance, les métropoles sont tenues comme des territoires fortement producteurs de richesse, dynamiques à la fois sur le plan économique et démographique (Baude, 2016). Il ne reste qu'un pas à franchir pour les considérer également comme des territoires fiscalement riches, du fait à la fois de leur vocation productive et des fortes valeurs des biens immobiliers présents en leur sein.

La concrétisation des projets métropolitains, que les responsables politiques au niveau national et local appellent de leurs vœux, suppose que les collectivités concernées vont disposer de ressources fiscales suffisantes et suffisamment croissantes pour couvrir les dépenses afférentes. Elles ne peuvent en effet tabler sur d'autres ressorts puisque, comme toutes les autres, ces communes et intercommunalités sont confrontées au resserrement des versements étatiques en leur direction, à une nécessité de modération dans la progression de leurs charges courantes, dans un contexte austéritaire (*cf. supra*). Il est donc postulé que la fiscalisation des budgets, l'usage territorialisé du levier fiscal, dans des contextes locaux supposés favorables, seront gages des succès escomptés. Autrement dit et au sens où nous l'avons entendu, les finances et la fiscalité des métropoles sont posées comme soutenables, au regard des efforts à engager et des perspectives d'action à venir.

²⁹⁹ Dont un fort niveau de richesse potentiel, maintenu par le dispositif des compensations et en lien, des marges de manœuvre fiscales moindres qu'en moyenne, et des niveaux élevés de produits fiscaux.

³⁰⁰ En termes financiers, les métropoles reçoivent un supplément de DGF, comparativement à ce qu'elles recevaient antérieurement en tant que communautés urbaines ou d'agglomération. Si l'on reconnaît que l'incitation financière est probante sur le plan de la progression de l'intercommunalité (Desage, Guéranger, 2011), cet effet d'aubaine demeure modeste.

³⁰¹ Une alternative aurait en effet consisté à concevoir les métropoles comme des systèmes fédéraux.

Nous avons cherché à mettre ce postulat à l'épreuve des faits en examinant tout d'abord la situation fiscale des ensembles métropolitains³⁰² (Navarre, 2017b) puis plus particulièrement, les contributions que leur versent les entreprises (Navarre, 2018)³⁰³. Nous restituons les éléments saillants de nos explorations, en tant que prolongements des points abordés précédemment et ayant trait à des ensembles élargis de collectivités, ainsi qu'en tant que prémices potentiels d'investigations complémentaires.

Un poids fiscal proportionné et une structure commune

Comparativement aux autres ensembles intercommunaux de l'espace national, les ensembles métropolitains occupent, en termes de fiscalité sur les ménages et sur les entreprises, un poids proportionné à celui qu'elles représentent d'un point de vue démographique, sur le plan de l'emploi ou bien encore en matière budgétaire (Tableau 19)³⁰⁴. Ce qui, en filigrane, indique qu'elles ne sont pas plus dépendantes que les autres des recettes apportées par leurs contribuables, ou bien encore que la fiscalisation de leurs budgets n'est pas plus intense qu'en moyenne.

Tableau 19 – Poids relatif des produits fiscaux selon leur nature, types d'ensembles intercommunaux, 2014, en % du total des ensembles

	nbe (pm)	population	emploi privé	fiscalité ménages	fiscalité activités		Recettes Réelles de Fonctionnement (2013)
					(sans compensations)	(avec compensations)	
en % total							
ensembles métropolitains	21	18%	25%	23%	22%	24%	22%
ensembles CA/CU/SAN	216	38%	44%	43%	43%	45%	43%
ensembles CC	1 887	44%	31%	34%	35%	31%	35%
total ensembles intercommunaux	2 114	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Note : Fiscalité ménages = Produits TH + Produits FBménages ; Fiscalité activités = Contribution Economique Territoriale CET + Taxe sur les Activités Commerciales TASCUM + Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseaux IFER + FBentreprises ; Compensations (fiscales étatiques) résultant de la réforme de 2010

Source : élaboration d'après fichiers DGF 2015 et Accoss

En proportion, la structure des prélèvements, entre ce qui provient des ménages ou des entreprises³⁰⁵, est comparable à ce qui vaut de façon générale. Ces ensembles ne dérogent donc pas à la règle commune à tous types de territoires : les détenteurs et usagers des biens à usage résidentiel sont les principaux contributeurs

³⁰² Désignant ainsi la métropole en tant qu'intercommunalité (à fiscalité propre et ses communes-membres). Les réalités fiscales et budgétaires des ensembles métropolitains sont évaluées de la même façon que celle employée pour les autres ensembles intercommunaux (cf. Chapitre 4).

Les ensembles métropolitains sont comparés à ceux constitués autour des intercommunalités les plus urbaines (communautés d'agglomération CA, communautés urbaines CU et syndicats d'agglomération nouvelle SAN), ainsi qu'aux autres intercommunalités plus « ordinaires », portant statut de communautés de communes CC.

Les explorations sont quasiment exhaustives puisqu'elles portent sur 2 114 ensembles parmi les 2 117 constitués en 2014 (2 sont non renseignés et la Métropole du Grand Paris, en raison de ses multiples spécificités, n'est pas incluse dans les traitements statistiques).

³⁰³ Les explorations ont porté sur un nombre différent de métropoles : les premières (réalisées en 2017) ont trait aux 12 métropoles existant en 2015 ; celles réalisées en 2018 concernent les 21 ayant reçu ce statut ou en passe de l'obtenir en janvier 2017. Dans la mesure du possible, les traitements initiaux ont été étendus pour couvrir l'ensemble des actuels périmètres métropolitains. Il s'avère dans les faits que les résultats sont stables et ne sont pas affectés par l'extension du nombre de métropoles considéré.

³⁰⁴ En 2014, les 21 métropoles percevaient environ 10 milliards d'€ au titre de la fiscalité locale. Selon les sources citées, les contributions directes leur rapportaient 10,19 milliards d'€ hors compensations fiscales et 10,84 milliards d'€ en intégrant ces compensations. Les ensembles métropolitains regroupent 11,15 millions d'habitants et 3,87 millions d'emplois (salariés) privés (source : Insee et Accoss).

³⁰⁵ La fiscalité ménages rapporte environ 6,5 milliards d'€ à ces ensembles métropolitains, celle sur les entreprises un peu plus de 3,7 milliards d'€ (hors compensations fiscales et 4,4 milliards d'€ compensations incluses).

aux budgets. La résidentialisation de la fiscalité locale prend un tour paradoxal s'agissant des ensembles métropolitains puisque la fiscalité professionnelle devait être un des leviers du pouvoir d'agglomération (Hertzog, Siat, 2000). La sectorisation et la cohérence des dispositifs de politiques publiques sont en jeu... En tout état de cause, le constat vient en décalage avec les représentations courantes selon lesquelles les métropoles sont des poids lourds d'un point de vue économique. Cet état de fait est encore en contraste avec les orientations communes selon lesquelles les dépenses consenties dans les ensembles métropolitains ont pour objectif de renforcer leur importance en matière de développement productif et leur compétitivité. Est en effet en question la proportionnalité de la fiscalité locale non seulement au regard des objectifs à atteindre mais également vis-à-vis des bénéficiaires qui résulteront de leur concrétisation. Les ménages des ensembles métropolitains, qui contribuent majoritairement à financer les budgets, les aménagements, les projets qui sont développés..., en sont-ils ou en seront-ils les premiers bénéficiaires ? Dans ces cœurs d'agglomération où les ressources foncières sont rares, le fait de privilégier les aménagements à vocation d'accueil d'activités ne revient-il pas à miner le ressort majeur du financement métropolitain que constitue la fiscalité émanant des ménages ?

Une hiérarchie des montants, à la fois partagée et singulière

Les montants unitaires des contributions perçues au sein des ensembles métropolitains présentent des traits pour les uns singuliers, pour les autres partagés avec ce qui vaut dans d'autres types de territoires (Tableau 20).

Le premier de ces traits tient au fait que les habitants des métropoles paient davantage de taxes locales qu'ailleurs, y compris dans les ensembles les plus agglomérés³⁰⁶. Sans que l'on puisse conclure à ce sujet, ce surplus pourrait être mis en relation avec celui des charges supportées par ces villes de rang élevé dans la hiérarchie urbaine, avec l'abondance des services publics locaux requis, supposant encore leur montée en gamme. Il pourrait également tenir à la manifestation d'effets de centralité, affectant l'ensemble de la zone dense d'un territoire élargi voire parfois de l'ensemble d'une aire urbaine.

Tableau 20 – Montants unitaires, produits fiscaux, types d'ensembles intercommunaux, 2015, en €/emploi

	Fiscalité ménages (TH et FB ménages) en €/hab	FB entreprises et CFE	CVAE	Fiscalité entreprises sans compensation avec compensations en €/emploi	
ensembles métropolitains (21)	579	700	218	964	1 134
ensembles CA/CU/SAN	522	772	237	1 074	1 205
ensembles CC	368	893	240	1 256	1 181
total ensembles intercommunaux	465	791	233	1 101	1 180

Notes : TH = taxe d'habitation ; FB = taxe foncière sur les propriétés bâties ; en gras, les moyennes par catégories significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration à partir de fichier DGF 2015 et Acoiss

Un deuxième trait tient à la modestie des montants unitaires (en €/emploi) de la fiscalité reposant sur les entreprises³⁰⁷. Comme les autres ensembles les plus peuplés et comme les autres grandes agglomérations, parfois même avec davantage d'intensité encore³⁰⁸, les ensembles métropolitains sont dépendants du système de compensations institué avec la suppression de la taxe professionnelle.

³⁰⁶ Les montants étant exprimés en €/hab.

³⁰⁷ Le déséquilibre constaté peut être majoré par le fait que, dans les autres territoires, les emplois sont potentiellement moins nombreux.

³⁰⁸ Compte tenu de la structure et de la nature de l'appareil productif présent au sein de leur territoire, de ses modes de valorisation fiscale, les collectivités des ensembles métropolitains ont été, davantage que d'autres, « perdantes » à la réforme.

Les modalités du développement économique des métropoles et les retours fiscaux que celui-ci est à même de générer priment alors tout particulièrement.

La modestie des produits métropolitains vaut en premier lieu pour la contribution assise sur la valeur ajoutée et donc, sur les flux de richesse créés par les activités. Cette faiblesse (relative) de la CVAE a de quoi surprendre. Le tournant des métropoles vers les emplois hautement producteurs de valeur/richeesse est en effet tenu comme une de leurs particularités ; cependant, il n'est pas perceptible dans les contributions apportées par les entreprises aux budgets des collectivités impliquées. Si cette évolution et cette vocation économique ne peuvent être contestées (Davezies, 2016), leur force n'est pas suffisante pour compenser la moindre productivité d'autres activités, les distorsions induites par le mode de territorialisation de l'assiette de la contribution (*cf. supra*).

La modestie est encore plus prononcée pour les taxes à assiette foncière, soit encore celles calculées à partir des valeurs des stocks d'immobilisations. Ce qui est interpellant, au regard des devenir fiscaux métropolitains. Dans les faits, la réforme fiscale de 2010 ressortait de la volonté de majorer l'importance des contributions fonction de la richesse créée par les activités économiques. Pourtant, il apparaît que les taxes foncières, même modestes, occupent encore une place nettement prépondérante au sein des produits acquittés par les acteurs économiques. Leur croissance constitue alors un levier majeur pour l'augmentation des budgets locaux. Les immobilisations taxables et leurs valorisations fiscales ont-elles vocation à se développer dans ces espaces centraux, confrontés à une rareté du foncier disponible ainsi qu'au développement d'activités tertiaires ou de services, suscitant généralement peu de constructions ?

Mais plus fondamentalement, la modestie constatée (certes relative) des taxes est-elle imputable à une moindre valeur des bases taxables dans les espaces en question ou bien encore à une intensité, plus faible qu'ailleurs, de la pression fiscale ?

Une richesse soumise à forte pression

Si l'on porte attention à la richesse des ensembles métropolitains, on constate qu'il en va pour eux comme pour les ensembles intercommunaux les plus peuplés, et comme pour la moyenne des grandes agglomérations (*cf. supra*) : par habitant, ils sont plus riches que d'autres territoires³⁰⁹. La nature de cet avantage peut être précisée en considérant les dotations en assiettes imposables, taxe par taxe (Tableau 21)³¹⁰.

³⁰⁹ En 2014, le potentiel fiscal et financier moyen des communes des (12) ensembles métropolitains, exprimé en €/hab, est supérieur à celui des autres ensembles intercommunaux.

³¹⁰ De façon à être au plus près des réalités et de nous affranchir d'effets de taille, nous avons pris le parti d'exprimer les montants des grandeurs fiscales relatives aux biens résidentiels en €/hab, ceux des grandeurs relatives aux activités productives en €/emploi (privé).

Tableau 21 - Montants unitaires, bases d'imposition et produits fiscaux, types d'ensembles intercommunaux, 2014, en €/hab et €/emploi et en %

	nbe ensembles	bases		produit		bases		produit
		TH	FB ménages	TH	FB ménages	FB entr.	CFE	Fisc foncière entr
		en €/hab				en €/emploi		
ensembles métropolitains	21	1 553	776	579	189	1 461	1 191	700
ensembles CA/CU/SAN	216	1 606	803	522	181	1 763	1 456	772
ensembles CC	1 877	1 266	633	368	119	2 153	2 047	893
total ens. intercommunaux	2 114	1 447	724	465	155	1 806	1 569	791

Note : il s'agit des bases brutes d'imposition (hors abattements, exonérations...) ; en gras, les moyennes par catégories significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95%

Source : élaboration d'après fichier DGF 2015 et Acoiss

Si les (21) métropoles sont plus dotées qu'en moyenne, cette supériorité n'est pas due aux bases foncières et immobilières servant à assier les taxes ménages. Les ensembles métropolitains sont à ce titre dans la moyenne ; ils sont moins pourvus que d'autres ensembles dont certains sont eux-aussi denses et fortement agglomérés. L'hétérogénéité intra-métropolitaine du parc de logements pourrait contribuer à cet état de fait³¹¹. Les produits des taxes (d'habitation et foncière) sont quant à eux plus élevés qu'en moyenne. Ce qui signe le fait que les usagers et les propriétaires des biens à usage résidentiel supportent une pression fiscale plus élevée dans les métropoles qu'ailleurs.

Même si, nous l'avons souligné, les progressions des taux ne sont pas directement déterminées par les niveaux déjà en vigueur, on peut néanmoins supposer que les hausses sont moins aisées lorsque ces niveaux sont déjà élevés. En conséquence, les décideurs présents dans les métropoles ne seraient pas les mieux armés face à l'usage du levier fiscal. La crainte de sanctions électorales pourrait l'emporter sur les annonces politiques formulées en termes de développements et de projets métropolitains, et encore de dépenses à engager... Des incertitudes pèsent donc sur la progression des recettes fiscales dans les ensembles métropolitains : il n'est pas exclu que les effets de situation et les préférences se combinent pour les évolutions soient en deçà de ce qui est implicitement escompté.

La situation fiscale est différente en termes de fiscalité acquittée par les activités. Compte tenu de la nature et de la composition de leur appareil productif, sur une base unitaire, les ensembles métropolitains sont nettement moins dotés que les autres en termes de bases taxables. Les produits unitaires moyens sont eux-mêmes moindres et ce, même si la pression fiscale exercée sur les activités est plus intense dans les métropoles qu'ailleurs³¹².

Les comparaisons effectuées pour la période 2001 à 2014 indiquent que les dotations en bases ont en moyenne progressé à un rythme semblable dans tous les ensembles intercommunaux. Si des dynamiques ou des politiques d'investissement particulières se sont déployées dans les métropoles, elles n'ont pas suscité de majoration notable. Ce qui indique que les communes et intercommunalités concernées vivent actuellement sur la base d'une richesse installée depuis longtemps. L'accumulation du capital immobilier résidentiel dont elles ont été siège génère des effets positifs en termes de ressources, par le biais d'une

³¹¹ La présence de périphéries aux logements de moindre qualité voire en cours de rénovation, comme celle d'appartements dégradés dans les quartiers centraux à l'écart de mouvements de gentrification ou de processus de valorisation... joueraient, ce que ne compenseraient pas les fortes valeurs d'un patrimoine immobilier résidentiel prisé, ancien ou en cours de construction.

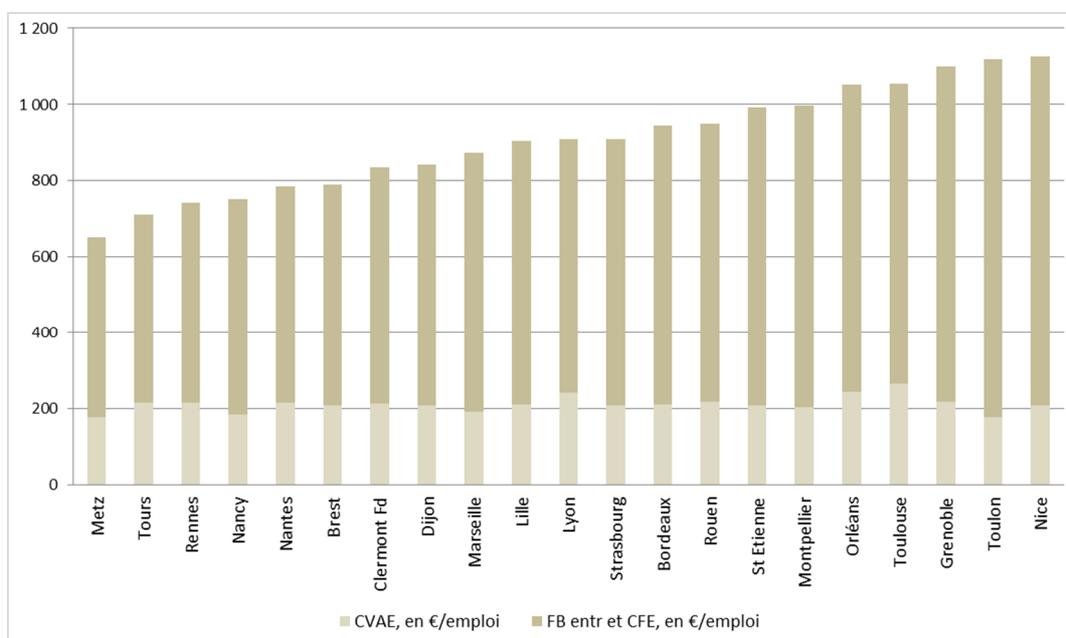
³¹² Nous avons établi un indicateur de pression fiscale. Il est évalué en rapportant le produit de la fiscalité acquittée par les entreprises à la moyenne des bases de la taxe foncière et de la CFE. Il s'établit à 53% pour les ensembles métropolitains, à 48% pour ceux constitués autour de CA/CU/SAN, à 43% dans les ensembles autour de CC et à 47% en moyenne nationale.

surimposition relative ; celle du capital productif, voire ses mutations, n'a pas les mêmes incidences, malgré une forte mobilisation. Les ensembles métropolitains semblent donc aux prises avec un certain nombre de désavantages (relatifs) du point de vue de leur situation fiscale et pour le moins, avec un décalage au regard des issues budgétaires attendues avec leur promotion institutionnelle et politique.

Les métropoles instituées, un sous-ensemble à consistance variable

Assez trivialement, tout groupe ou sous-groupe est hétérogène, toute catégorisation imparfaite. Cette hétérogénéité serait tout particulièrement de mise, s'agissant d'objets territoriaux et notamment d'ensembles urbains aux trajectoires et aux contextes socio-économiques aussi divers que Lyon et Orléans, ou que Lille et Nice... Aussi, même si les métropoles, telles qu'instituées comme catégorie d'action au sein des dispositifs institutionnels, possèdent des similitudes au point que l'on puisse recenser un certain nombre de leurs traits communs sur la base de valeurs moyennes, les différences qui les séparent ne sauraient être passées sous silence.

Figure 20 – Montants unitaires des taxes et contributions foncières sur les activités, de la CVAE, 21 ensembles métropolitains, 2014, en €/emploi



Source : élaboration d'après fichier DGF 2015 et Acoiss

Ainsi par exemple les bases d'imposition à la CFE ont-elles tendance à diminuer dans les métropoles, quand elles augmentent dans les autres ensembles intercommunaux. Cette fragilisation n'atteint cependant qu'une part des ensembles métropolitains, les autres demeurant stables ou au contraire, connaissant des progressions³¹³. Les montants et la structure des principales contributions sur les activités diffèrent encore fortement selon les lieux (Figure 20)³¹⁴. Notamment, la CVAE n'est pas aussi indifférente qu'elle le semble de prime abord à la combinaison productive présente dans chaque territoire (Tableau 20).

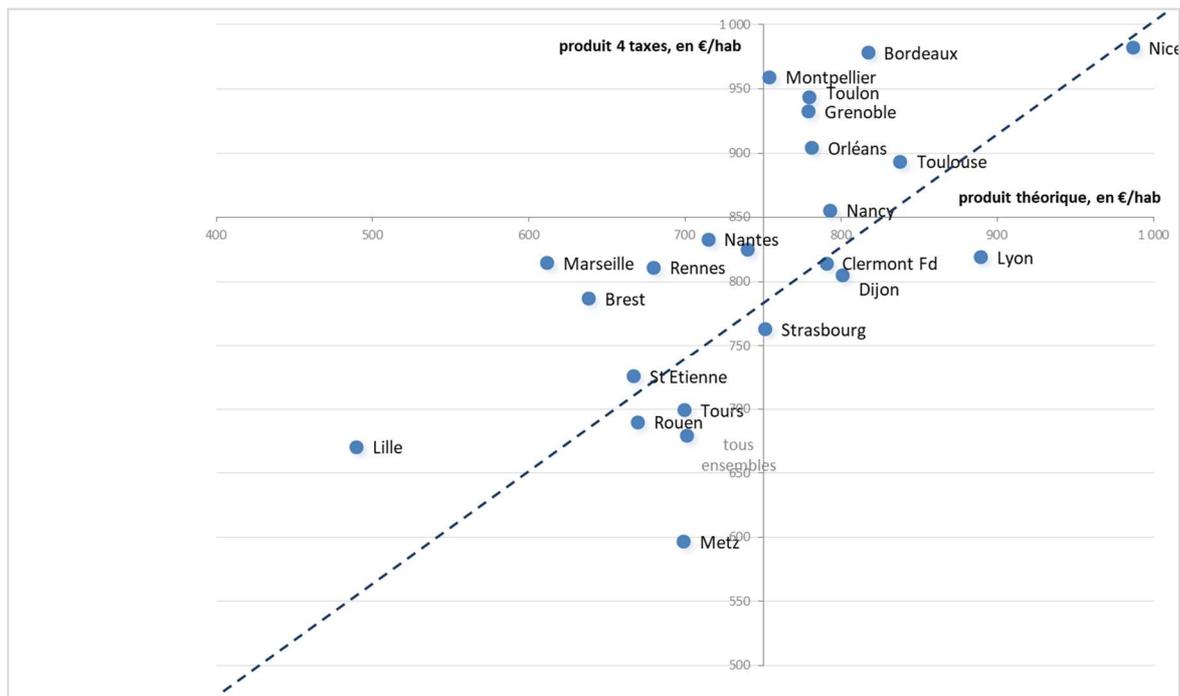
³¹³ Entre 2012 et 2014, les bases diminuent (entre -22 et -1%) dans les métropoles de Montpellier, Toulon, Nice, Strasbourg, Marseille, Orléans, St Etienne, Brest ; elles connaissent des variations comprises entre 0 et 7% pour les métropoles de Nancy, Nantes, Rennes, Rouen, Dijon, Tours, Clermont-Ferrand, Lille et Bordeaux.

³¹⁴ Metz et Toulouse forment ainsi 2 cas de figure extrêmes du point de vue de la CVAE (en €/emploi), ce que l'on peut mettre en relation avec les particularités et le dynamisme de leur tissu productif. Metz et Toulon sont également nettement opposées en termes de Contribution Foncière. Les écarts ne séparent pas nécessairement les métropoles initialement créées et celles qui les ont rejointes (Dijon et Marseille sont proches, tout comme Orléans l'est de Toulouse).

La diversité ou l'hétérogénéité est encore perceptible dans les montants et sens des compensations induites par la réforme de 2010 : si des métropoles sont potentiellement et majoritairement « perdantes » au changement de système fiscal, une part d'entre elles sont « gagnantes »³¹⁵.

Plutôt que de cumuler les exemples, attestant pour les uns de similitudes, pour les autres de la variabilité dans les situations, nous choisissons de représenter, à titre de synthèse et d'élément de réflexion, les niveaux de richesse potentielle et de produits fiscaux effectivement perçus dans les ensembles métropolitains. Ainsi figurons-nous par là même l'intensité de la pression fiscale locale, pour les 4 taxes dont les élus des communes et/ou des métropoles peuvent moduler le taux (Figure 21).

Figure 21 – Produit fiscal théorique et produit effectif, ensembles métropolitains, 2014, en €/hab



Note : la droite figure l'égalité du produit théorique et du produit effectivement perçu ; l'origine des axes représente la moyenne du produit théorique et perçu, pour les ensembles métropolitains

Source : élaboration à partir de DGF 2015 ; (taux TH = 0,239453 ; taux FB = 0,202016 ; taux FNB = 0,484881 ; taux CFE = 0,257636 – Ministère de l'Intérieur, Note d'information du 18 mai 2015 relative à la répartition de la dotation nationale de péréquation pour l'exercice 2015) pour le calcul du produit théorique

Cette représentation laisse apparaître que, si les métropoles présentent des spécificités au regard des collectivités des autres ensembles intercommunaux, elles partagent avec ces dernières bon nombre de traits communs ; toutes ne le font cependant pas également. L'exceptionnalité des enjeux (de développement économique, de fourniture de services publics locaux, d'action en faveur de leur territoire et de leurs habitants...) auxquels les collectivités des métropoles sont confrontées ressort finalement des conditions ordinaires de fonctionnement du système fiscal local. Y compris dans sa diversité interne, le sous-ensemble que constituent les métropoles serait emblématique de la structure commune de ce système. Quelques traits majeurs appuient ce constat.

³¹⁵ Les compensations sont positives pour celle de Rouen, négatives pour celles de Nice (qui figurent les 2 cas extrêmes).

En premier lieu, les inégalités dans la distribution des richesses entre collectivités sont également de mise pour les métropoles³¹⁶. En second lieu, il apparaît que les choix fiscaux des élus laissent subsister les écarts interterritoriaux tout en les resserrant³¹⁷. Cette tendance à l'homogénéisation (relative) pourrait sembler antinomique avec des velléités métropolitaines d'affirmation d'avantages comparatifs, voire de volontés de positionnement concurrentiel. La pression des besoins serait-elle la plus forte, induisant des effets d'alignement ? En troisième lieu, les choix, les politiques ou les contraintes pesant en matière d'extraction des recettes fiscales sont bien contrastés selon les lieux. Les contraintes laisseraient donc place à la manifestation d'une certaine autonomie fiscale locale, diversement exercée.

Un élément nous semblait propre aux ensembles métropolitains, à savoir l'intensité de la pression fiscale exercée tant sur les ménages que sur les entreprises. Tel n'est cependant pas le cas dans toutes les métropoles et bon nombre des collectivités impliquées disposent encore de marges de manœuvre en matière d'élévation des taux. Les effets de rendement résultant de telles hausses seraient cependant différents, compte tenu des fortes différenciations de richesse potentielle³¹⁸. Compte tenu des effets de situation et des manifestations potentielles ou avérées des effets de préférences, les collectivités sont fortement inégales face aux enjeux métropolitains. Par ailleurs, selon les profils socioéconomiques des contribuables, les incidences des efforts fiscaux à effectuer pour une mobilisation accrue de ressources fiscales ne seraient pas analogues, en termes d'équité.

L'amplitude des écarts laisse entendre que, sans des mesures différenciatrices et une adaptation du régime des moyens, l'atteinte simultanée et conjointe des objectifs métropolitains apparaît difficilement envisageable. Les ressources et les initiatives locales semblent loin d'être toujours suffisantes. Même si les ensembles métropolitains sont mieux dotés que d'autres et s'ils ne sont pas parmi ceux à privilégier au titre de dispositifs de péréquation, des aides financières pourraient être allouées à tout ou partie d'entre elles... A défaut, l'effectivité des politiques promouvant les métropoles, la cohérence entre ces dispositions et leur substrat fiscal ou budgétaire pourraient être mises en doute, ou au moins en questions. Sauf à considérer que les créations institutionnelles constituent des arrangements à moindre coût, qu'elles sont destinées à demeurer pour l'essentiel des figures de rhétorique politique. Mis à part encore à tenir implicitement la métropolisation, placée sous un affichage commun, comme une dynamique à plusieurs vitesses...

Des analyses appelant des compléments

Nous avons fait apparaître un certain nombre d'éléments communs aux ensembles métropolitains, les différenciant des autres ensembles intercommunaux, tenus comme plus ordinaires du point de vue de leur importance démographique, des formes de leurs développements urbains, voire de leur dynamique économique... La portée de ces constats est relative puisqu'il ressort assez logiquement que toutes les métropoles sont loin d'être semblables. Hormis leur statut institutionnel et les enjeux politiques dont elles sont porteuses, tout ou partie des métropoles ne diffèreraient guère des situations communes. Elles en seraient d'ailleurs illustratives, portant certains traits du fonctionnement du système fiscal et financier local à une forme de paroxysme : au nom d'objectifs de politiques publiques, les dépenses locales sont nécessaires ou attendues ; elles supposent l'activation du levier fiscal quand celui-ci, dans les faits ou en raison de son coût politique est difficilement activable...

³¹⁶ Lille et Nice figurant les cas extrêmes de richesse potentielle. La prise en compte de la CVAE (cf. Figure 20) ne mettrait pas à mal cette observation.

³¹⁷ Le rapport qui sépare les produits théoriques extrêmes (proche de 2) est plus élevé que celui qui vaut pour les produits effectifs (voisin de 1,6).

³¹⁸ La pression est faible dans la métropole messine ; même si elle s'élevait pour se rapprocher des moyennes, les produits perçus demeureraient faibles. Il en irait à l'inverse pour la métropole lyonnaise, semblant « vivre en-dessous de ses moyens ».

Comparativement à d'autres territoires, les métropoles présenteraient l'avantage de pouvoir tableer sur le dynamisme de leur tissu productif, suscitant celui de leurs bases taxables et une croissance mécanique des rendements fiscaux.

Nous avons mis en évidence que cet effet semblait plus supposé que réellement avéré. Il importerait de mieux qualifier ce lien, ou cette absence de lien, entre les dynamiques économiques, les modalités de spécialisation des activités ou de diversification des combinaisons productives et les évolutions des situations fiscales. De premières tentatives ont été effectuées dans ce sens (Navarre, Rousseau, 2013a). Elles révèlent les difficultés à établir des parallèles entre contextes socio-économiques et situations fiscal-financières, y compris lorsque l'on raisonne à partir d'un échantillon particulier de collectivités (tel celui que constituent les intercommunalités dites urbaines). Les typologies alors établies indiquent néanmoins que les métropoles d'aujourd'hui se rangent plutôt dans le groupe des territoires productifs, plus ou moins spécialisés dans le secteur secondaire ou présentant une diversité d'activités productives complémentaires ; leur attractivité (résidentielle ou démographique) est variable et même dans certains cas, faible voire négative en raison de désajustements entre l'offre d'emploi et les conditions du marché local du logement. De telles configurations seraient de nature à conduire vers une forme d'impasse dans la mesure où la fiscalité issue des ménages est primordiale pour les budgets locaux, et métropolitains, et où sa croissance peut être en berne. *A contrario*, la dynamique productive serait porteuse d'apports fiscaux, ayant toutefois une portée modérée compte tenu des volumes en jeu. L'étude alors réalisée mériterait d'être actualisée, en portant une attention particulière aux dynamiques récentes et conjointes du tissu productif présent dans les métropoles, à celles de leur population et du parc de logement.

Par ailleurs, l'instauration des métropoles répond à une recherche récurrente, et vaine, des périmètres institutionnels pertinents (Offner, 2006), voire optimaux (Béhar, 2015a), du point de vue de la rationalisation et de la simplification de notre fonctionnement administratif ainsi que sur le plan socio-économique. Fonder des analyses fiscales ou financières sur ces périmètres n'est dès lors ni totalement pertinent, ni réellement optimal. En effet, dès lors que l'on fait état de dynamiques démographiques ou économiques pour des territoires donnés, il est difficile voire impossible de faire abstraction des mouvements se déroulant en leur sein, de ceux qui les lient à leur environnement. Retenir la maille institutionnelle comme base d'analyse induit par ailleurs un certain nombre de biais en postulant une homogénéité interne de fait ; elle instaure des ruptures dans les continuités territoriales existantes quand celles-ci sont indifférentes aux limites administratives (Blanc, Estèbe, 2003). Pour des analyses ultérieures, il s'avèrerait dès lors indispensable de tenir compte de ces complémentarités et de cette hétérogénéité.

L'une de ces complémentarités réside dans la mixité fonctionnelle qui ressort comme primordiale pour les développements métropolitains. Nous avons en effet évoqué, pour ces territoires, les dépendances budgétaires et fiscales aux développements résidentiels, majoritairement générateurs de ressources, quand l'essor économique, voire la spécialisation du tissu productif, constitue leur image de marque. Dans les faits, quelles stratégies sont adoptées en la matière ? Les dimensions fiscales et les incidences budgétaires des politiques locales de développement, d'aménagement... sont-elles intégrées aux choix ?

Une autre de ces complémentarités tient aux interdépendances, fortes, entre les villes et leur environnement, au point que l'on peut faire état de l'existence de systèmes productivo-résidentiels SPR (Talandier, 2012, 2017). Les liens de dépendance, voire les conditions de réciprocité, entre les métropoles et leur hinterland sont désormais intégrés dans les dispositifs de politique publique (Béhar, 2018 ; Le Bras, 2018). Leur analyse donne lieu à un regain de productions académiques (Bettoni et al., 2018). Des explorations précises des dynamiques fiscales trouveraient toute leur place aux côtés des analyses produites

par les économistes, géographes, politistes... s'intéressant aux questions métropolitaines. L'un des objectifs qui pourrait leur être fixé consisterait à déterminer, à partir de la maille communale élémentaire au sein de laquelle s'établissent les premiers choix fiscaux, des aires de ressemblance fondées sur des homologues de situations et/ou de préférences. Quels décalages ou quelles superpositions entre ces aires et celles ressortant d'autres logiques fondées sur des critères économiques ou sur des modalités du fonctionnement interterritorial ?

Par ailleurs, nous avons présenté les métropoles, de façon caricaturale, comme étant des créations étatiques. Ce qui n'est que partiellement exact puisque, à la suite de la vague d'institutionnalisation des premières métropoles, les plus importantes, les représentants de nombre de capitales régionales ont revendiqué l'accès à ce statut pour l'intercommunalité dont ils ont charge. Une telle promotion est signe d'affirmation au sein de l'espace national et régional, de mise en visibilité dans la concurrence interterritoriale. La politique et la reconnaissance métropolitaine ne relèvent alors pas uniquement d'une vision descendante : les décideurs locaux sont eux-mêmes acteurs des impulsions en cours, contribuent à donner sens et réalité à leur territorialisation. Un pan entier d'investigations s'ouvre alors puisqu'il s'agirait d'examiner de près si et comment les élus métropolitains activent le levier fiscal, arbitrent entre projets urbains et aménagements à vocation économique..., afin de positionner leurs collectivités conformément aux objectifs énoncés, sous contraintes de moyens et aux prises avec les défis de leur gouvernance. Que nous disent les spécialistes du domaine et dans quelle mesure intègrent-ils les ressorts fiscaux et financiers à leurs raisonnements ? Des explorations qualitatives et des études de cas s'avèreraient utiles afin de compléter, de préciser ce que nos analyses quantitatives ont commencé à effleurer et à révéler.

Éléments de conclusion

A titre de synthèse des principaux résultats avancés jusque-là, nous soulignons deux points essentiels, ou encore deux formes complémentaires de mises en perspective. Les premiers consistent en retours sur le fonctionnement du système fiscal local lui-même, dans ses manifestations territorialisées, dans sa cohérence plus ou moins étroite avec les principes présidant à une organisation décentralisée, avec le contenu des politiques publiques elles-mêmes, nationales comme locales. En substance, ce fonctionnement nous semble reposer sur un ensemble d'ambiguïtés qui concourent à sa pérennité tout en lui conférant une fragilité certaine. Les autres sont principalement formulés en termes de démarches de recherche qui, outre celles ponctuellement énoncées en fonction des points analysés, serviraient à consolider les bases déjà posées.

Un système empreint d'ambiguïtés

Nous l'avons souligné d'emblée : pratiquement par construction, aucune des contributions revenant aux collectivités ne parvient à concilier les exigences requises de rendement budgétaire et les impératifs incontournables d'équité (entre contribuables comme entre collectivités). La fiscalité, tout particulièrement quand elle est locale, est pratiquement imparfaite, par essence. Et pourtant, la disponibilité d'instruments fiscaux, des marges de manœuvre quant à la détermination locale des montants à percevoir sont tenues, conceptuellement autant que politiquement, comme des attributs des organisations décentralisées.

Ces ambiguïtés, résultant de faits structurants ou structurels, entachent le fonctionnement du système en question pour l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, appelé à pallier une partie de ces dysfonctionnements, l'Etat est immanquablement présent, administrativement et financièrement, dans la gestion de l'impôt local. Au point que, dans la période actuelle de resserrement des contraintes budgétaires, de reconfigurations des dynamiques économiques et des rapports de forces politiques, on puisse faire état d'une poursuite de la nationalisation de la fiscalité locale. Si le gouvernement central est moins présent dans la prise en charge des compensations atténuant les défauts des instruments à l'oeuvre, il le reste tout autant dans l'administration des redistributions horizontales de produits fiscaux, dans la mise à l'agenda des réformes affectant les taxes locales. Les élus locaux sont eux-mêmes partagés, manifestant un attachement au pouvoir de modulation des prélèvements revenant à leur collectivité tout en se satisfaisant bien souvent d'une évolution systématique et uniformisée des assiettes d'imposition, à condition qu'elle soit suffisante pour garantir la progression des produits.

Et finalement, cet état de fait comporte des zones d'insatisfaction, pour les uns comme pour les autres et tout autant, pour les contribuables. Ce qui suscite l'émergence, récurrente, de modalités d'adaptation, plus ou moins substantielles. Elles rompent avec l'immobilisme qui prévaut largement, tout en préservant les acquis. La réforme intervenue en 2010 en est une figure emblématique. Nous avons explicité comment elle a été conçue afin de ménager à la fois des continuités et des ruptures au regard de l'état précédent. Face à ces transformations (à substrat économique, à contenus politiques...), comme le système financier dans son ensemble, le système fiscal local s'adapte et continue à procurer aux collectivités les ressources qui leur sont nécessaires pour alimenter leurs budgets, en vue de pourvoir à leurs besoins d'action. De la sorte, ce système fait preuve d'une forme de résilience, d'adaptabilité, ce qui est une des conditions nécessaires à la soutenabilité des finances publiques locales.

Les dispositions en cours sont génératrices de nouveaux (dés)équilibres, se constituant sur la base de ceux qui préexistaient, de modalités recomposées de (dys)fonctionnements. En tout état de cause, elles consacrent dans l'immédiat les écarts fiscaux interterritoriaux de ressources fiscales quand ceux-ci représentaient un point d'achoppement majeur du dispositif antérieur. La complexité et l'opacité s'accroissent et l'instabilité perdure, suscitant des besoins additionnels de changements. Entre autres, la suppression de la taxe d'habitation est en cours, la réforme des modes d'évaluation des bases d'imposition

des biens à usage résidentiel, maintes fois différée, est annoncée. Tout se passe comme si des chantiers de réaménagements étaient destinés à s'ouvrir, dans un mouvement perpétuel.

Au-delà de ces constats d'ensemble et hors toute visée exhaustive, nous mentionnons quelques traits attestant d'ambiguïtés ou d'incertitudes perceptibles dans les manifestations territorialisées du fonctionnement propres au système fiscal local.

L'un d'eux tient au fait que les collectivités sont inégalement dotées en richesse potentielles et donc, inégales devant la capacité à imposer. Selon nos observations, la répartition des assiettes foncières comme celle de l'ensemble des bases taxables est guidée par une logique de stock, bien davantage que des mécanismes de flux. Le mode automatisé d'actualisation des valeurs des biens imposés contribue à entériner cette inertie. Néanmoins, des évolutions localisées de la matière imposable sont perceptibles. Elles se produisent notamment pour les assiettes foncières qui sont primordiales et ce, en lien avec les mouvements d'urbanisation mais aussi de développement économique des territoires, sous le poids de la spécialisation ou de la diversification des modes d'occupation des sols et des activités. Ces évolutions impulsent des modifications graduelles dans la géographie des richesses potentielles.

Reste posée la question des espaces éloignés des dynamiques et des courants les plus porteurs. La croissance des bases résidentielles, en tant que premiers constituants des richesses locales, est difficile à envisager pour les territoires en déprise. Elle n'est pas non plus garantie dans les espaces plus centraux où la concurrence pour les usages du (rare) foncier disponible est vive, où les implantations d'activités sont prioritaires dans les énoncés politiques et destinées à être privilégiées.

Même si des mouvements de rattrapage dans les dotations se produisent, les écarts interterritoriaux, déjà nets, se maintiennent, voire pour certains s'accroissent. Toutes choses égales par ailleurs, les difficultés d'accès à la ressource fiscale sont en voie d'intensification pour un certain nombre de collectivités, qui ne sont pas parmi les mieux dotées. Parallèlement, les mesures à même de conforter l'attractivité territoriale et par voie de conséquence de nature à restaurer une dynamique soutenue de la richesse potentielle semblent bien souvent hors de portée des responsables locaux concernés. Déplacées ou modifiées, les inégalités dans les capacités locales à taxer et partant, à agir, semblent destinées à perdurer.

Un autre trait concerne l'exercice par les décideurs locaux du pouvoir de taxation qui leur est dévolu. En la matière, si le maître mot est celui de modération, certains élus procèdent toutefois à des majorations régulières des taux d'imposition. Nous avons d'ailleurs cherché à imputer, en tout ou partie, ces évolutions au contexte d'austérité (dite exogène) dans lequel sont plongées les collectivités. Quels qu'en soient les motifs, ces augmentations feraient tout au plus figure de signaux faibles. En tout état de cause, elles n'apparaissent pas comme suffisamment massives ou répandues pour que l'on puisse faire état d'un changement radical de paradigme fiscal. Les accentuations localisées de la pression fiscale pourraient néanmoins signifier l'émergence de politiques fiscales locales renouvelées. Cependant, si celles-ci se déploient comme des réactions à un régime accentué de contraintes, cela vide pour partie la notion d'autonomie fiscale de son contenu. Le pouvoir fiscal local pourrait finalement ne s'exercer qu'en trompe l'œil...

Il reste que, sous l'effet d'évolutions des situations et d'expressions différenciées des décisions, la géographie des prélèvements se modifie elle aussi. L'immobilisme d'ensemble du système fiscal est alors relatif. Les choix fiscaux locaux ont des incidences puisque les produits prélevés sont moins inégalement distribués que les produits potentiels. Quoi qu'il en soit, l'existence de différences interterritoriales n'est en rien dommageable à l'esprit de la décentralisation ; au contraire, elle en est même au fondement. Tous les écarts n'ont cependant ni la même nature, ni la même portée. Ceux qui ressortent de l'accès local au pouvoir de taxation et qui limitent indirectement son exercice ne semblent pas cohérents avec un mode de fonctionnement décentralisé.

Sur ce plan, la réforme de 2010 est en elle-même porteuse d'ambiguïtés. Les collectivités doivent aux dispositifs de compensation d'être à court terme ménagées dans les montants de ressources qui leur parviennent au titre des contributions locales. Chacune d'entre elles voit les capacités d'action que lui offre sa fiscalité momentanément préservées. Cependant, les assiettes et ressources fiscales ont changé de nature, ainsi que les ressorts de leur progression. La part de celles qui sont inertes et indifférentes à des modulations locales s'est globalement accentuée et inversement, la marge d'autonomie ou de possibilités d'intervention sur les taux s'est érodée. Nous avons contribué à révéler que cette érosion n'est pas partout la même. A ce jeu de redistribution du pouvoir fiscal, certains ensembles intercommunaux sont gagnants, d'autres perdants. L'allocation des gains et des pertes est quasiment arbitraire (en étant fonction des politiques antérieures de taxation des départements) ou guidée par une métrique économique (en étant le résultat des avantages fiscaux concédés à certains secteurs d'activités plutôt qu'à d'autres). Ces modifications implicites viennent se surimposer aux transformations de la matière taxable intervenant à bas bruits, tout en étant masquées par un apparent maintien d'un *statut quo* quantitatif.

Les conditions politiques de modulation des taxes locales sont territorialement modifiées, sans que ces transformations fassent explicitement l'objet d'un choix politique réformateur. L'ambiguïté ou le paradoxe réside encore, pour les collectivités, dans la fiscalisation croissante des budgets des collectivités quand les conditions locales de mobilisation du levier fiscal ne sont pas placées au centre du processus de changement, quand leurs transformations ne sont pas associées à des conditions territoriales. Par là même, en prétendant ménager les capacités locales de modulation des taux et des taxes et en les transformant malgré tout de façon aveugle, la réforme recèle des incertitudes et met à mal une part des attributs décentralisés de fonctionnement du système fiscal local.

Du fait des impacts territorialement différenciés de cette réforme, la résilience du système fiscal local se diffracte en une pluralité de résiliences territorialisées. Sont notamment en jeu les situations des territoires fragiles ou déjà fragilisés, où simultanément la richesse potentielle est modeste, le pouvoir d'extraction de ressources fiscales faible ou affaibli. D'autres, telles celles des territoires anciennement industriels, certes fortement dotés et à haut niveau de produits, voient des atteintes portées à la soutenabilité de leur budget quand les difficultés économiques et sociales sont légion. Faute de capacités à élever la pression fiscale, en raison de difficultés accrues pour ce faire, les dépenses d'un certain nombre de collectivités devraient stagner voire régresser. Soit encore, sous le poids de contraintes, l'avènement de situations localisées d'austérité (endogène et/ou induite).

De façon à éviter le maintien de situations contraires aux visions du moment de l'équité territoriale, dans une forme de course en avant, la réforme du système fiscal a appelé en retour une transformation du dispositif de péréquation ; le soutien à certains territoires pourrait même justifier l'intensification de d'apports financiers ciblés³¹⁹. Ces dispositifs et mesures s'attachent à porter remède aux effets non souhaités de transformations, initiées au nom d'enjeux sectoriels ou catégoriels. La question de la cohérence des politiques publiques et celle de leur effectivité demeurent toutefois posées. En attestent par exemple la situation spécifique des métropoles, en raison des incertitudes pesant sur les possibilités de progression des impôts locaux quand celle-ci est un facteur-clé de succès du dispositif.

Il demeure que les tensions mises en évidence sont difficilement solubles. Le régime des contributions, malgré des modifications, est appelé à demeurer insatisfaisant, notamment dans son inadaptation aux réalités territoriales. Si la réforme de 2010 est caricaturale sur ce point, en ce qu'elle s'en tient à une prise en compte algébrique des particularités fiscales des collectivités, de fortes adaptations et différenciations du régime des contributions sont peu ou pas envisageables. Elles s'opposent en effet frontalement au principe (supérieur) d'unité – fiscale – nationale, d'égal traitement des contribuables. Les différenciations fiscales – de

³¹⁹ Au sein de dispositifs renouvelés d'intervention, tels le programme en cours Action Cœur de Ville.

droit – sont difficilement admissibles. Il reste bien à trouver à trouver des compléments ou des remèdes aux limitations fiscales en empruntant d'autres voies. Ce qui peut laisser entendre la persistance d'une forme d'impasse, aussi bien pour les territoires en pointe sur le plan des contributions et de leurs évolutions que pour ceux qui ne le sont pas, ou plus.

Une des voies possibles d'adaptation consisterait à procéder aux ajustements requis du système fiscal local en veillant notamment à ses conditions localisées d'efficacité et d'équité, de court et de long terme. Tout en ne pouvant être parfait, le dispositif d'ensemble est perfectible. Une autre possibilité, certes pragmatique, résiderait dans la prise en compte systématique des réalités fiscales (et financières) des territoires dans les mesures de politiques, locales ou nationales, les concernant. Bien souvent, l'accent est en effet mis sur les nécessités de dépenser et d'engager les budgets locaux sans que, simultanément, une attention symétrique soit accordée à leurs possibilités de mobilisation de ressources d'origine fiscale. Tel est bien le grand écart auquel sont confrontées les métropoles. De façon analogue, des politiques circonstanciées d'interventions supposant des dépenses sont attendues dans les territoires en déprise, dans ceux où le maintien de l'offre de services publics locaux, voire son développement, sont primordiaux. Au moment où les contraintes pesant sur les financements externes ou étatiques se resserrent, les conditions de la fiscalisation des budgets priment. Ces constats amènent à suggérer une vision intégrée des politiques de charges et de moyens (fiscaux) quand celles-ci sont bien souvent dissociées. Ils conduisent encore à proposer une intégration systématique des réalités fiscales (et financières) des collectivités dans les dispositions de politiques, locales comme nationales, les concernant.

Nous avons mis en avant que les valeurs des bases imposables ne sont ni des reflets fidèles de la valeur de chaque bien, ni une représentation en parfaite homologie avec la situation locale. Elles ne sont pas non plus en total décalage avec les réalités territoriales. Qui plus est, elles forment la matière de base à partir de laquelle les élus locaux établissent leurs choix, voire construisent les politiques fiscales qu'ils appliquent. Tout en donnant lieu à des incertitudes, communes, dans leur mode d'évaluation, ces valeurs locales des richesses ainsi que leur structure sont à ces titres des éléments constitutifs essentiels des configurations locales ou territoriales. Aussi proposons-nous qu'elles soient elles aussi prises en compte, systématiquement, dans les analyses préalables, dans les évaluations des politiques publiques affectant à un titre ou à un autre les territoires. Ceci participerait en retour d'un réalisme accru des objectifs retenus, des mesures adoptées. Ce qui serait finalement gage du fonctionnement des systèmes locaux et de leurs transformations, gagnant de la sorte en cohérence.

Des compléments en termes de production de connaissances et de recherches

L'intégration des réalités fiscales en vue d'aboutir à des représentations réalistes des territoires suppose de déterminer quels sont précisément les éléments significatifs de ces réalités à prendre en compte. Dans un souci de logique et de clarté d'exposition, nous avons proposé de considérer successivement et indépendamment les dotations locales en matière imposable puis les taux de taxation appliqués à ces bases et enfin, les montants des produits qui en résultent. Nous l'avons montré, cette segmentation ne résiste pas aux analyses. L'expression de préférences émanant des décideurs locaux, celle de leurs choix politiques sont en effet tributaires de la situation de la collectivité, non seulement au travers du niveau de richesse mais également en fonction de la structure de cette dernière. Quels indicateurs ou indications caractériseraient alors au mieux ces dimensions fiscales locales, en incluant les interdépendances qui les lient ? Vers quelles conventions s'orienter en vue de parvenir à des représentations aussi fidèles que possible des réalités des richesses potentielles ou effectives, sachant qu'elles proviennent d'une pluralité, difficilement réductible, de contributions et de redevables ?

Par ailleurs, ne serait-ce qu'en raison de la force des écarts interterritoriaux dans les richesses comme en matière de contributions, on peut faire état de systèmes fiscaux locaux plutôt que d'un système fiscal fonctionnant de façon monolithique. Ce qui indique que notre parti pris en faveur d'analyses territorialisées fait ses preuves. Ce qui indique également que, tout en servant la formulation de constats d'ensemble, les productions d'informations et les explorations à venir doivent elles-mêmes prendre en compte ces faits de différenciation territoriale.

Est alors posée la question des périmètres territoriaux à retenir à ces fins. Quels sont les plus pertinents en vue de définir des profils en termes de résiliences, c'est-à-dire de capacités analogues d'adaptation face à des modifications internes (telles une réforme fiscale, celle de 2010 par exemple) et encore en termes de soutenabilités, c'est-à-dire de modalités semblables de modulation des politiques fiscales locales (face aux contraintes d'équilibre des budgets et de poursuite de l'action publique locale) ? La maille communale constitue certes le périmètre de base, faisant sens du point de vue de la taxation. Les élus communaux demeurent les premiers détenteurs du pouvoir fiscal local. Les explorations conduites pour les communes produisent cependant une forte diffraction, en raison justement de la forte hétérogénéité des situations fiscales et territoriales. Reste encore que l'on ne peut faire abstraction de la taxation intercommunale et des interrelations unissant les communes et leurs groupements, précisément dits à fiscalité propre. Compte tenu du nombre élevé d'ensembles intercommunaux, de la consistance variable de ces derniers (cf. Chapitre 4), subsiste une forte variabilité dans les analyses qui les concernent.

Afin de réduire ces variations, nous avons focalisé notre attention sur des sous-ensembles potentiellement homogènes de territoires et avons retenu ceux qui sont emblématiques d'un point de vue socio-économique et/ou qui font sens au regard des politiques publiques ou des mesures prises à des fins d'aménagement du territoire, de cohésion territoriale. Ainsi en va-t-il par exemple des espaces industriels, de ceux qui sont en déprise. Nous avons également mis l'accent sur d'autres présentant des spécificités institutionnelles (comme les métropoles), ou des particularités en raison des impératifs de gestion d'éléments patrimoniaux exceptionnels. On constate assez rapidement que si chacun de ces sous-ensembles territoriaux possède en matière de fiscalité des traits communs qui le séparent des moyennes, il est simultanément traversé par une hétérogénéité interne sensible. De ce fait, nombre des ensembles intercommunaux en question révèlent et relèvent des situations ordinaires !

Ce qui indique qu'une homogénéité dans les situations locales ou dans les configurations territoriales ne suffit pas à fonder une homogénéité dans les états fiscaux des collectivités concernées, et réciproquement. Les (sous-)systèmes fiscaux locaux, produits de situations et de préférences, ancrés dans les dispositions actuelles tout en étant dépendants des effets des mesures antérieures, possèdent leur propre logique de constitution et de malléabilité. En conséquence, des analyses typologiques mériteraient d'être conduites, de façon à dépasser cette impasse méthodologique ou ce biais conceptuel. En révélant des proximités (statistiques) entre les configurations fiscales des communes et de leurs intercommunalités, sur la base de panels choisis d'indicateurs fiscaux, elles serviraient à révéler précisément les contours et les contenus de ces (sous-)systèmes, alors formés d'objets territoriaux aux profils ou aux trajectoires semblables en matière de contributions. Il reste que ces pistes reposent essentiellement sur des analyses quantitatives quand nous avons souligné que ces dernières ne sont pas suffisantes pour aborder les contenus d'objets complexes, tels les politiques fiscales locales. Ne serait-ce que d'un point de vue méthodologique, nos perspectives de recherches demandent elles-aussi à être augmentées et rendues plus réalistes !

Au moins une des façons d'aller dans ce sens consisterait à analyser les changements en cours de la fiscalité locale, avec la suppression de la taxe d'habitation. Les nouvelles modalités de partage des contributions entre niveaux de gouvernement, telles qu'elles se profilent, constituent un chantier en vraie grandeur et en temps réel de recherche. Les recompositions en cours, les incidences territoriales à venir tout comme leurs modalités de prise en compte et d'atténuation, les impacts qui vont progressivement se dessiner nous apparaissent comme des objets porteurs d'un réel intérêt.

Nous avons évoqué celui à porter aux conditions mêmes de maturation de la réforme, aux indications qu'elles revêtent à propos des partages verticaux et horizontaux de ressources fiscales et également politiques. Les dispositions arrêtées sont également porteuses d'incidences sur le plan de la résilience du système fiscal local et même, des résiliences des systèmes fiscaux locaux. Des changements substantiels sont en cours puisque les paiements ne seront plus acquittés par l'ensemble des résidents en contrepartie de l'offre de services publics locaux et des usages qu'ils en ont. Une des raisons d'être des contributions locales se dissout de la sorte. Hors la fiscalité reposant sur les activités qui demeure inchangée, les ressources fiscales des ensembles intercommunaux proviendront exclusivement des taxes supportées par les propriétaires de biens fonciers et immobiliers. Soit encore une « immobiliarisaiton » ou une « fonciarisation » de la fiscalité locale pour les communes, ces dernières devenant attributaires des parts de taxe foncière antérieurement perçues par leur département d'appartenance. A la manière de ceux qui ont été effectués en 2010 et quelle que soit la sophistication ou les arrangements politiques présidant à la répartition, les partages des produits en question entre entités constitutives des départements ne peuvent qu'être teintés d'une part d'arbitraire. Ils redessinent eux aussi une nouvelle géographie des prélèvements locaux, redistribuent encore les marges de progression des produits. Les conditions mêmes de la soutenabilité des budgets locaux s'en trouvent elles aussi territorialement redistribuées.

En outre, la fiscalité foncière fait sens si les valeurs des biens sont évolutives et si ces dernières intègrent les effets des mécanismes de la capitalisation foncière et encore, si elles entretiennent des liens avec les valeurs effectives de marché des éléments taxés de patrimoine. Ce qui suppose un changement radical du mode d'évaluation et d'actualisation des assiettes taxables. Des projets de réforme circulent en ce sens. Il s'avèrera alors pertinent d'analyser les changements radicaux dans la distribution des richesses potentielles qui en résulteront, quels sont les dispositifs mis en place pour atténuer ces modifications ainsi que les registres de légitimation conviés pour fonder leur existence.

Avec la réforme prévue et engagée, les conditions d'activation du levier fiscal sont elles-mêmes transformées. Les propriétaires de biens construits deviennent des contribuables majeurs. Du point de vue des décideurs locaux et de la fixation des taux d'imposition, ces derniers sont-ils taxés d'une sensibilité politique et électorale analogue à celle antérieurement imputée aux ménages (en tant qu'occupants de logements et redevables de la taxe d'habitation) ? L'attachement à la propriété devrait limiter le vote avec les pieds ; a-t-il des incidences sur le vote avec les urnes ? Quels choix effectuent les décideurs locaux lorsqu'ils visent pratiquement un seul type de redevables ? Quels arbitrages ou préférences entre des coûts électoraux potentiellement évités en n'augmentant pas la pression fiscale et des insatisfactions, voire des dommages territoriaux, résultant de moindres dépenses locales, soit encore de l'entrée dans un régime endogène d'austérité ?

Plus avant, la suppression de la taxe d'habitation n'est-elle qu'un nouveau coup, annonciateur, de la chronique de la disparition annoncée de la fiscalité locale ? La déterritorialisation de cette dernière est en cours puisque des fractions de TVA viendront servir de variable de remplacement, pour les départements privés de taxe foncière, ou d'ajustement, pour les collectivités du bloc local. Est-ce également une voie ouverte à une nationalisation (accrue ou déguisée) du système fiscal local ? Les recherches à venir apporteront d'indispensables éclairages quant aux changements en cours, à leurs significations majeures. Selon toutes probabilités, à la manière des précédentes, ces modifications préfigureront-elles celles à venir d'un système en perpétuelle mutation... et inertie³²⁰ ?

³²⁰ A ce titre, le Colloque annuel du réseau FiL (27/11/19), ayant pour intitulé « La réforme fiscale rebat-elle les cartes de l'action publique locale ? » traitait précisément de ces sujets.

Chapitre 3 – L'emprunt local, un sujet à risques

« Les collectivités locales n'ont qu'une maîtrise partielle des flux financiers qui affectent leurs comptes. C'est l'Etat qui, en effet, joue ici un rôle déterminant. »
(Cour des Comptes, 1991, p. 11)

« L'Etat français a, lui aussi, été conduit à exercer une 'tutelle' macroéconomique sur les collectivités locales. Le terme de 'tutelle' n'a ici ni signification juridique précise ni connotation péjorative. Il recouvre l'ensemble des procédés utilisés par l'Etat pour contrôler ou influencer les finances locales dans le cadre de la fonction de stabilisation qui lui est dévolue. Les comportements des collectivités locales, comme ceux des ménages ou entreprises privées, peuvent être influencés par les mesures gouvernementales ; mais les effets des politiques de l'Etat peuvent ne pas être ceux escomptés, compte tenu des réactions de collectivités locales autonomes. »
(Fréville, Guengant, 1985, p. 161)

« Le risque n'existe pas. Seule la perception du risque a du sens. »
(Michel-Clupot, Rouot, 2013, p. 167)

« Parce que ces derniers [les économistes] s'intéressent avant tout à la dimension quantitative, ils restent, pourrait-on dire, à la surface des choses. Car la dette, comme tous les autres phénomènes économiques, ne se résout pas dans quelques chiffres mais se trouve encadrée dans un réseau complexe de représentations, de croyances et de conventions qui en fixent le sens. En conséquence, il n'existe pas plus pour les faits économiques que pour les faits sociaux, de causalités mécaniques sur le modèle des lois de la nature, mais seulement des processus sociaux qui dépendent étroitement de ce que les acteurs croient, de la manière dont ils se représentent leur action et leurs finalités. (...) Privilégier les seules relations quantitatives parce qu'elles seraient plus aisément mathématisables constitue une grave erreur. »
(Orléan, 2016, p. 9)

Introduction

Retraçant la trajectoire d'ensemble du système financier local, nous avons évoqué celle, à la fois croissante et mouvementée, de l'investissement réalisé par les collectivités. La concrétisation de leur effort en matière d'équipements suppose la disponibilité tant de ressources internes qu'externes : leur sont principalement nécessaires des fonds propres, ou encore de l'épargne (nette) provenant de leur budget, ainsi que des dotations ou des subventions apportées par des tiers et encore des prêts qui leur sont consentis par des institutions financières. Même si c'est avec un poids variable, ces trois leviers de financement sont en permanence activés conjointement (cf. Chapitre 1). Nous avons d'ailleurs formulé l'hypothèse que la disponibilité des moyens externes était à même d'influencer la dynamique des réalisations locales d'équipement, tout comme l'inverse pouvait être vrai et ce, au nom d'un alignement systémique des budgets locaux se concrétisant selon des modalités variables dans le temps. De la sorte, les questions relatives aux capacités locales d'accès à des moyens externes de financement apparaissent primordiales, tout autant que celles concernant les facultés de mobilisation de ressources internes, et notamment fiscales (cf. Chapitre 2). Elles en semblent pour le moins indissociables. Ceci confirme, entre autres, l'intérêt à accorder au recours par les collectivités locales à des emprunts, qui constituent l'un des financements externes majeurs.

L'appel à ces ressources temporaires apparaît comme justifié, à la fois sur le plan économique et financier³²¹. Dans la mesure en effet où les investissements effectués par les entités locales sont fortement capitalistiques, leur réalisation suppose, dans la plupart des cas, des dépenses dépassant le volume annuel de leur budget ou celui des fonds propres localement disponibles. L'obtention de dotations ou de subventions est conditionnée par les disponibilités financières des institutions octroyant ces fonds, par les priorités sectorielles et territoriales qu'elles se sont fixées. Des incertitudes pèsent de ce fait sur les montants susceptibles d'être réunis à ce titre et l'appel à des emprunts apparaît comme un indispensable complément. Il est d'autant plus fondé que les équipements ont généralement une longue durée de vie. Comparativement à une couverture préalable des dépenses par les contribuables actuels, le financement par emprunt fait intervenir une équivalence dans le temps. La logique des amortissements conduit à faire coïncider le cercle des bénéficiaires avec celui des payeurs (Swianiewicz, 2004)³²². En acquittant leurs impôts, les usagers à venir des équipements financés par les prêts paieront les charges des remboursements. Le financement par ressources temporaires servirait alors simultanément des fins d'efficacité et d'équité (intergénérationnelle).

L'emprunt apparaît de la sorte comme un élément incontournable du système financier local ; son analyse l'est de ce fait tout autant. Elle est par ailleurs d'autant plus justifiée que, d'un point de vue théorique comme pratique, les problématiques afférentes à la mobilisation de prêts par les collectivités, aux conditions des remboursements ainsi qu'à la constitution même d'un encours local de dette font écho, de plusieurs façons,

³²¹ Cet appel soulève assurément un ensemble de questions théoriques que nous ne saurions omettre. Par exemple, le financement par emprunt est susceptible de contrevenir à l'allocation optimale des fonds locaux, en créant une illusion fiscale : les impôts du moment ne reflètent qu'une part des dépenses consenties. Ceci peut induire une certaine déresponsabilisation, tant de la part des contribuables que des gestionnaires des budgets. Les emprunts publics, notamment locaux, sont encore de nature à limiter les investissements privés puisque, contribuant à l'accroissement de la demande de fonds et non à celui de leur offre, ils induisent une élévation des taux d'intérêt. En outre, l'emprunt actuel réduit les latitudes d'action des gouvernements en cours et/ou à venir : avec les paiements des annuités, des ressources sont distraites d'autres usages, productifs ou créateurs de richesses. Si ces arguments sont discutés dans la littérature scientifique, et notamment sous l'impulsion des économistes, leur portée apparaît souvent plus formelle que réelle (Dafflon, 1998). Dans les faits, selon l'auteur, les désavantages de la dette locale, d'un point de vue allocatif, redistributif comme macroéconomique, sont moindres qu'il paraît à première vue.

³²² B. Dafflon (1995) souligne que Musgrave (1959) préconisait déjà une sorte de règle d'équivalence dans le temps devant présider au financement des dépenses publiques : le fameux "*pay-as-you-use principle*". Poursuivant, B. Dafflon met en cohérence la règle d'or imposée aux budgets locaux (cf. *infra*), fixant une contrainte d'immédiateté et une sujétion annuelle, avec les équivalences inter-temporelles corrélatives au remboursement des dettes.

à la notion de soutenabilité du système financier local, telle que nous l'avons esquissée et à laquelle nous accordons une place centrale.

En premier lieu, nous avons considéré que cette soutenabilité pouvait être appréhendée au travers de la possibilité qu'ont les collectivités de générer, de façon durable, à partir de leurs budgets courants, un flux d'épargne. Celui-ci leur est indispensable non seulement à des fins de remboursement du stock de dette qu'elles ont accumulé mais également à la couverture de nouvelles dépenses d'investissement. Dans les faits, il apparaît que, si cette capacité ne peut être mise en doute, elle tend à s'éroder. Maintenir ou même accroître l'effort de réalisation d'équipements laisse entendre la nécessité de faire un appel soutenu et récurrent à des prêts. De la sorte, de potentiels effets de complémentarité comme de substitution se déploient entre épargne et emprunts. Ces effets sont illustratifs de la dépendance systémique entre les diverses composantes du système financier local. G. Gilbert et A. Guengant (2016, p. 55) soulignent ainsi que « l'épargne conditionne l'équilibre et la solvabilité des budgets locaux, en d'autres termes la soutenabilité de l'endettement et de l'investissement local. » Les dépendances en question sont scellées à un instant donné lorsqu'il s'agit de réunir les fonds afin de pourvoir aux emplois retenus. Elles perdurent également puisque les paiements des annuités engagent les emprunteurs dans la durée. Par l'intermédiaire des investissements comme des recours à des crédits, des chaînages inter-temporels s'instaurent au sein du système financier local (Guengant, 1995). Le recours à l'emprunt et la gestion de la dette locale ont à voir avec la soutenabilité telle qu'entendue à la fois dans son immédiateté et dans ses dimensions diachroniques.

Ceci fait écho, en second lieu, aux liens entre les notions mêmes de soutenabilité et de solvabilité³²³. Tout en optant pour une acception large de la notion de soutenabilité, nous ne saurions omettre qu'une des conditions de sa concrétisation réside dans la capacité des collectivités à faire face à leurs engagements à l'endroit de leurs prêteurs : les exigences en matière de solvabilité sont de ce fait essentielles. Elles sont en outre premières. Dans les faits, le remboursement du capital emprunté comme le paiement des frais financiers assortis aux contrats de prêts constituent pour les entités locales des dépenses obligatoires³²⁴. Leurs budgets doivent être établis en conséquence. De cette sujétion découlent des dépendances algébriques entre postes budgétaires, des nécessités de choix dans l'allocation des fonds disponibles, sous contrainte d'équilibre. Les décideurs locaux sont tenus d'instaurer des priorités, lors de l'établissement de chaque budget annuel comme pendant toute la durée des prêts qui ont été contractés. Incontestablement, le recours à des financements externes et temporaires ouvre un ensemble d'opportunités, au travers d'un apport financier rendant possibles des investissements. Conjointement, il impose des sujétions, à moyen et long terme. La concrétisation de la solvabilité des budgets locaux emporte de la sorte des conséquences au regard de la soutenabilité du système financier local en tant que tel tout comme du point de vue des capacités des collectivités à faire face, dans la durée, à l'ensemble des engagements qu'elles ont contractés, sous une forme ou sous une autre.

En troisième lieu, pour les collectivités, la poursuite de la dynamique d'accumulation de patrimoine et de compétences d'un côté, d'un endettement de l'autre n'ont pas jusque-là épuisé les budgets locaux. Les informations disponibles indiquent que les charges relevant de la dette sont proportionnées aux moyens à disposition des collectivités et à l'importance budgétaire du secteur public local³²⁵. La progression de

³²³ Celles-ci sont bien souvent confondues. « La notion de soutenabilité des finances publiques s'intéresse à la capacité d'un État de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements. » (Source : Forum de la Performance Publique, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/situation-finances-publiques/essentiel/fondamentaux/soutenabilite-finances-publiques#.W7-l8_ZuLIU)

³²⁴ Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-recours-a-lemprunt>

³²⁵ La dette (au sens de Maastricht) des APUL représentait, en 1979, 33% de la dette de l'ensemble de la sphère publique, 9% en 2017. Ces années-là, les dépenses des APUL s'élevaient respectivement à 17% et à 20% des dépenses de l'ensemble des Administrations Publiques APU (source : Insee, Comptes de la Nation, 2017).

l'encours de ce secteur est restée modérée : entre 1978 et 2018, son poids est passé de 6,9 à 8,7% du PIB ; l'augmentation a été nettement moindre que celle qu'a connue l'ensemble de la dette publique. La période s'étendant de 1997 à 2001 a même été marquée par un mouvement de désendettement des entités locales (cf. Annexe 3). Au cours des deux dernières décennies, leur taux d'endettement s'est en outre amoindri³²⁶. Ainsi, « On ne peut pas dire que les collectivités territoriales aient cédé à la facilité du recours à l'endettement. » (Pébereau, 2005, p. 71). Face aux transformations ayant affecté la dynamique des recettes propres des collectivités d'une part, celle de leurs dépenses d'autre part, en matière de dette, le système financier local a fait montre de résilience, au sens où nous avons entendu cette notion : sa trajectoire s'est ajustée, intégrant les apports de fonds provenant des emprunts autant que les charges financières assorties, sans dérive majeure compromettant son fonctionnement et sans un report massif de contraintes vers d'autres horizons temporels.

Pourtant, cette forme de soutenabilité est discutée, tant elle est au cœur de multiples enjeux. De façon récurrente, la dette publique locale fait l'objet d'une vive attention dans le débat public ainsi que dans les arènes politiques. Au niveau national, les documents officiels mettent en avant la forte croissance de l'endettement des collectivités, rappelant qu'il a pratiquement quadruplé depuis le début de la décentralisation (Jaune budgétaire, 2020)³²⁷. Il est souligné, avec insistance, que les capacités locales de remboursement se sont dégradées, notamment depuis 2004 (Jaune budgétaire, diverses années). Pour les représentants du gouvernement, l'amélioration des capacités de désendettement devient un enjeu majeur de la gestion des finances publiques locales. Les préoccupations relatives à la dette locale ont assurément été avivées dans la période récente. L'encours des collectivités est en effet intégré dans celui de l'ensemble de la sphère publique et celui-ci fait l'objet d'une étroite surveillance, en écho au respect des engagements européens s'imposant à l'Etat français³²⁸. La vigilance dont est entouré l'endettement des collectivités n'est cependant pas nouvelle. Au contraire, elle est apparue de façon très précoce. En réaction, pratiquement depuis son émergence et en tout cas, avec netteté depuis son expansion au cours du XIX^e siècle, le système français des prêts aux gouvernements subnationaux a été fortement marqué par la présence des institutions financières publiques et en arrière-plan, par celle de l'Etat (de Laubadere, 1962 ; Cour des Comptes, 1991 ; Bonno, 1992). D'une façon ou d'une autre, la question de l'emprunt des collectivités traverse en permanence les relations entre les représentants des différents niveaux de gouvernements. Elle constitue même l'un des ressorts de la tutelle que l'Etat exerce sur les entités locales (Fréville, Guengant, 1985). Dit autrement, de longue date, la dette publique locale prend la forme d'un problème public³²⁹.

Selon les époques, celui-ci trouve divers modes de résolution incluant, avec constance, non seulement une présence étatique forte et affirmée mais également un degré certain de rigidité institutionnelle. Tout en présentant des spécificités, la France ne s'éloigne pas en cela des pratiques ayant cours dans d'autres pays (Dafflon, Madiès, 2008 ; Gilbert, Vaillancourt, 2013). Ne serait-ce que parce qu'il interpelle les principes et réalités de la discipline budgétaire dont les gouvernements centraux sont les garants, le recours à l'emprunt local, dans l'ensemble des contextes nationaux, est enserré dans un ensemble de règles destinées à prévenir,

³²⁶ En 1996, l'encours de la dette (au 31/12) représentait près de 96% des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre ; l'indicateur est proche de 74% en 2015 (source : d'après DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019). G. Gilbert (1988) note toutefois que, comparativement à leurs recettes fiscales, les collectivités/APUL peuvent être tenues comme plus endettées que l'Etat.

³²⁷ Il est ainsi mentionné que, selon les termes de la Comptabilité nationale, « L'endettement des collectivités a fortement augmenté depuis 1983 (+ 156 Md€). Le montant de l'encours de dette des APUL atteignant 206 Md€ fin 2018, soit près de 9 % de la dette publique française. »

³²⁸ Au nom des critères consacrés dans le Pacte de Stabilité et de croissance PSC signé par la France en 1997, la dette publique (incluant celle des APUL) devrait se situer en-deçà de 60% du PIB. (cf. Chapitre 1)

³²⁹ Toutes proportions gardées, cette formulation fait écho à l'analyse développée par B. Lemoine (2014c) et montrant comment la dette (publique) est progressivement érigée en « problème » pour l'action publique.

à traiter les déséquilibres budgétaires et à contenir les incertitudes qu'il est susceptible de générer (Joumard, Kongsrud, 2003). Ces règles sont diverses selon les Etats (Swianiewicz, 2004)³³⁰.

D'ailleurs, si l'on compare les systèmes établis dans divers pays en vue d'encadrer les pratiques locales d'endettement, il apparaît qu'aucun d'entre eux ne l'emporte nettement, en termes d'efficacité (Plekhanov, Raju, 2005).

La difficulté à concevoir puis à mettre en pratique ces dispositions régulatrices tient à leur positionnement nécessitant de ménager plusieurs exigences. En particulier, ces dispositions sont au croisement entre des impératifs macroéconomiques et des logiques microéconomiques, à l'intersection d'objectifs nationaux et de priorités locales, à la rencontre de stratégies verticales et de tactiques horizontales³³¹. La diversité dans l'espace et dans le temps des modes de régulation, leurs aléas indiquent que la conciliation entre ces fins multiples ne va pas de soi. Elle est à l'image du caractère protéiforme des risques associés à l'emprunt par chacune des parties prenantes et tout autant, aux perceptions mêmes de ces risques qu'en ont leurs divers représentants (Michel-Clupot, Rouot, 2012, 2013, 2014a, 2014b).

En particulier, potentiellement, chaque collectivité doit pouvoir accéder des ressources temporaires. Il en va en effet de son autonomie budgétaire, des conditions mêmes d'exercice des compétences qui lui sont dévolues, de son existence en tant que telle. Parallèlement, le volume emprunté par l'ensemble des entités locales et leur stock d'encours doivent converger vers les seuils admis nationalement, au nom d'engagements qui ne ressortent en rien des priorités accordées à l'investissement public local en tant que tel. Il importe encore que chacune de ces entités locales soit en mesure de satisfaire à ses obligations au regard de ses prêteurs. Elle mettrait sinon en péril sa situation budgétaire, que ce soit de façon temporaire ou durable. Il s'ensuivrait un inévitable recours au contribuable local ou national en vue de restaurer les équilibres, ce qui risquerait d'aller à l'encontre des impératifs pouvant valoir en matière de prélèvements obligatoires. Aussi, les règles contraignant les pratiques locales d'endettement doivent-elles tout à la fois permettre de contrôler, de réguler sans toutefois contrarier.

Quelques exigences intangibles ne suffisent pas à ces fins (*cf.* Encadré 10) et un faisceau de normes s'est progressivement constitué de façon à encadrer l'emprunt local. Cet écheveau a été régulièrement modifié au cours du temps de façon à s'ajuster aux besoins locaux de financement, évoluant eux-mêmes en fonction des processus décentralisateurs, du rendement de la fiscalité locale... En lien avec les fluctuations des marchés financiers, des variations des taux d'intérêt rendent par exemple les prêts plus ou moins attractifs pour les collectivités, modifiant alors leur demande d'emprunts : selon les cas, il s'agit tantôt de contenir cette demande, tantôt de la soutenir de façon plus ou moins étroite. L'état des régulations instaurées est de ce fait empreint d'impermanence³³² qui, par effet de propagation, se diffuse au sein du système financier local. Les conditions de la solvabilité et de la soutenabilité des budgets des collectivités, envisagées au prisme de l'emprunt et de la dette, sont en conséquence diversement réunies et appréciables.

Ces quelques traits, rapidement brossés, nous conduisent à formuler une première hypothèse : l'endettement local, en tant qu'il est enserré dans des régulations et des temporalités qui lui sont propres au

³³⁰ En miroir, la variabilité des dispositions rend d'ailleurs compte de celle des aléas et de leur perception.

³³¹ Les stratégies pouvant être horizontales et les tactiques verticales...

³³² Nous ne nous attachons pas à décrire précisément et systématiquement cet ensemble de dispositions régulatrices et leur construction progressive. En passant sous silence les objectifs structurants présidant à leur élaboration et les modalités de constitution de ce faisceau de sujétions, nous procédons incontestablement à une forme de naturalisation d'enjeux majeurs. Ainsi en va-t-il par exemple de la dépendance de la dette publique dans son ensemble à des contraintes supranationales, voire même aux logiques des marchés financiers (Lemoine, 2013). Directement et/ou indirectement, ces contraintes et logiques pèsent sur les comptes locaux (*cf.* Chapitre 1). Outre le fait que ces analyses d'ensemble ne nous sont pas accessibles, cette omission nous semble cohérente avec notre volonté de placer les pratiques territorialisées d'emprunt au centre de nos investigations.

sein des budgets locaux, tout en étant inscrit dans des dépendances externes qui le dépassent, constitue un sous-système singulier au sein de celui, plus vaste, que forme le système financier local dans son ensemble. Du fait de la pluralité des logiques qui le traversent et des incertitudes qui en résultent, de ses nécessités récurrentes d'ajustements, ce sous-système apparaît comme étant en permanence dans un état d'équilibre instable. Il comporte de forts degrés de contraintes mais doit simultanément laisser place à l'autonomie locale. Cette dernière condition suppose que puissent se déployer des pratiques décentralisées, consistant en des choix d'emprunt et d'endettement spécifiques. Ces pratiques ont toutes probabilités de différer selon les besoins locaux d'investissement, suivant la disponibilité des autres ressources mobilisables et encore, en fonction de la soutenabilité même de chaque budget local.

Aussi, nous formulons une seconde hypothèse : le sous-système de l'endettement local laisse place à l'émergence de politiques locales de recours à l'emprunt et de gestion de la dette, alors territorialement différenciées. De façon dialectique, ces manifestations localisées contribueraient d'ailleurs aux incertitudes traversant le sous-système de l'endettement local lui-même. Elles appelleraient en retour un nouvel état de compromis entre sujétions et marges de manœuvre locales.

L'emballlement des emprunts dits toxiques, soit encore la dérive de produits financiers structurés présents dans les encours de certaines collectivités (Bartolone, 2011), au lendemain de la crise économique et financière de 2008, les difficultés budgétaires qui s'en sont suivies pour les collectivités dites contaminées serviraient à eux seuls à illustrer cette dynamique incrémentale, progressant par voie d'action et de réaction. Les incertitudes qui se sont alors manifestées au grand jour ne résidaient pas dans les volumes de prêts ou de dette en jeu, contenus par les règles en vigueur. De façon plus insidieuse et inattendue, elles étaient en germe dans les instruments financiers eux-mêmes. De là ont résulté des modalités renouvelées de surveillance ainsi que de colmatage des difficultés (Cour des Comptes, 2018a), laissant toutefois perdurer des latitudes locales d'emprunter, et n'excluant pas l'émergence de nouvelles incertitudes.

Sur la base de ces éléments, nous nous proposons de structurer les résultats de nos recherches (effectuées et en cours) portant sur l'endettement local en les organisant autour des deux hypothèses que nous avons avancées. De par leurs contenus, ces dernières s'inscrivent à part entière dans le droit fil des partis pris que nous avons retenus et qui inclinent vers des analyses systémiques, territorialisées et diachroniques. Dès lors, elles nous semblent à même de soutenir la restitution scientifique que nous proposons et être appropriées au sujet/à l'objet même que constitue l'emprunt des collectivités. Cette restitution prolonge par ailleurs les analyses existant d'ores et déjà sur le sujet, capitalise sur leurs éléments saillants tout en apportant des compléments.

Les recherches bibliographiques que nous avons réalisées indiquent que les problématiques relatives à l'endettement local ont d'ores et déjà donné lieu à de multiples travaux, tout en laissant dans l'ombre bon nombre de points cruciaux (Allé, Navarre, 2015). Pour exemple, il est régulièrement souligné que les emprunts, abondant les budgets, facilitent la dépense mais que par effet retour, les charges financières et de remboursement créent de nouvelles limitations pour des dépenses à venir. Des vagues successives de modélisations, conduites au niveau national, ont contribué à évaluer ces effets de dépendance ou de rétroaction (Théret, 1977 ; Bonno, 1992 ; Abecassis, 1994). Mais par construction et du fait de leur ambition qui consiste à parvenir à une formalisation d'ensemble, ces analyses à vocation générale gommant les spécificités locales. Elles ne contribuent pas réellement à éclairer comment s'effectuent concrètement les arbitrages entre les opportunités du moment et les contraintes à venir. Pourtant, ceux-ci ne s'opèrent pas de façon semblable pour toutes les collectivités. Certaines d'entre elles ont par exemple pu pratiquer un « autocontrôle » de leur dette, procéder à des réaménagements de leurs encours lorsque les charges d'intérêt leur sont apparues comme trop onéreuses (Guengant, 1991b). Plus récemment, toutes les

collectivités n'ont pas souscrit des produits financiers porteurs de risques ; toutes celles qui l'ont fait ne se rangent pas aux mêmes modalités de résorption des dommages qui en ont résulté (Cour des Comptes, 2018a). Au-delà de la mise en évidence de pratiques territorialement différenciées de recours à l'emprunt et de gestion de la dette, les analyses manquent pour expliciter quels sont les facteurs conduisant à de telles différenciations territoriales. Le plus souvent, dans les investigations disponibles, l'accent est principalement mis, soit sur les cas extrêmes (Cour des Comptes, 2009a, 2019), soit sur l'ensemble des collectivités et la soutenabilité de leurs budgets (Hoorens, 2006 ; Gilbert et *al.*, 2009), soit encore en les différenciant selon leur niveau institutionnel (Binet et *al.*, 2016). Lorsque des analyses plus différenciées existent, elles portent principalement sur les recours locaux à des financements désintermédiés ; les réflexions s'inspirent alors des analyses des pratiques des collectivités anglo-saxonnes et la transposition aux cas français n'est pas directement possible³³³.

Aussi, principalement parce qu'elles rendent compte de formes territorialisées d'endettement local qui ont jusque-là donné lieu à peu d'explorations, nous nous attachons à présenter, de façon synthétique, les conclusions de nos analyses empiriques, conduites pour divers panels de collectivités.

Avant cette restitution, nous identifions quelques-uns des éléments à même d'influencer le contenu des situations locales de dette. Ils tiennent pour l'essentiel à la multiplicité des intérêts en jeu, notamment ceux portés par les institutions bancaires délivrant les crédits. Les logiques en question, convergentes ou divergentes, se combinent, formant des régulations entrecroisées, implicites ou explicites, qui viennent se surajouter aux dispositions légales et instituées régissant le recours local à des crédits (1). Nous abordons dans un deuxième temps des traits saillants relatifs aux politiques locales d'endettement des villes de plus de 10 000 habitants (2). Tout en étant différenciées, ces situations nous semblent relever de pratiques courantes d'appel à des prêts et de gestion de la dette. Leur observation conduit précisément à rendre compte des interdépendances entre les postes relatifs à la dette et ceux représentatifs d'autres composantes stratégiques des budgets locaux. Ce qui nous amène à mettre en évidence, concrètement, la teneur du sous-système de l'endettement local tel que nous l'avons évoqué. Dans un troisième temps, nous focalisons l'attention sur des pratiques somme toute atypiques, ou encore davantage empreintes de risques, soit celles des collectivités ayant contracté des emprunts structurés (3). En particulier, la crise de ces emprunts dits toxiques et l'apparition à grand bruit des dérives financières que ces produits ont suscitées pour les emprunteurs concernés, puis les mesures de régulation qui s'en sont suivies, nous semblent présenter une portée heuristique : elles sont emblématiques non seulement du mode de fonctionnement du sous-système de l'endettement local mais également des tensions qui le parcourent. Les villes dites contaminées sont loin de constituer un ensemble homogène : nous nous attachons à faire apparaître des figures marquantes structurant cette diversité, à mettre en évidence dans quelles configurations territoriales elles se manifestent plus particulièrement.

Enfin, de façon conclusive, en nous appuyant sur nos résultats, nous faisons état de pistes complémentaires de travaux, qui pourraient être empruntées ou que nous empruntons déjà pour partie, en cohérence avec nos partis pris d'analyse.

³³³ Le recours précoce et fréquent des collectivités américaines à des *bonds* (ou obligations) puis la dérive de ces derniers à la fin des années 2000 ont suscité de nombreuses analyses. Pour une revue des références en la matière, on peut voir en particulier : Dalmaz, 1995 ; Raimbourg, 2000 ; Marty, 2008a).

Encadré 10 – Des principes pérennes et intangibles d’encadrement de l’endettement local

L’analyse historique de l’emprunt local, tel qu’elle a été conduite à de multiples reprises (Cour des Comptes, 1991 ; Herrant, 1991 ; Hoorens, Pertti, 2001 ; Boudet, 2013 ; Salen, 2014 ; Ferlazzo, 2018c), laisse transparaître que les modalités de surveillance contribuant à orienter les formes et contenus des pratiques – ou des politiques – locales d’endettement, et à contenir les risques dont elles sont – potentiellement ou effectivement – porteuses ont sensiblement évolué en France au cours des 40 dernières années. Ces modalités se sont transformées, tout particulièrement en lien avec la libéralisation des prêts en direction des collectivités (Guengant, 1998a), en relation également avec les étapes du processus décentralisateur et des formes de contrôle s’exerçant sur les actes, notamment budgétaires, des entités locales. Il ressort que, en dépit de ces évolutions, deux principes d’encadrement sont demeurés intangibles.

Le premier principe ayant perduré a trait à la vocation des emprunts. En France et également dans la quasi-totalité des pays, les objectifs assignés à l’emprunt local sont quasiment identiques (Sutherland et al., 2005a, 2005b) : les collectivités sont habilitées à recourir à des prêts mais uniquement pour la réalisation de dépenses d’investissement³³⁴. Il est en effet considéré que leurs recettes courantes doivent être suffisantes pour couvrir leurs charges récurrentes (Serve, 2001 ; Brenner, 2013). Ce qui est une façon de faire jouer la règle de l’équivalence temporelle entre charges, bénéfices et paiements. Le verrou ainsi institué pour les gouvernements locaux est destiné à éviter une spirale de surendettement et à les en protéger. Il contient le volume annuel de la demande d’emprunt, contribue à maintenir son montant et sa progression à des niveaux somme toute modérés et en conséquence, limite celui de l’encours total, pour chaque collectivité comme pour toutes. Les règles sont en général moins strictes pour les Etats, en mesure de recourir à des emprunts pour leurs dépenses courantes. La sujétion accentuée à l’égard des collectivités est illustrative du déséquilibre ainsi instauré entre niveaux de gouvernement dans le partage – politique – d’accès à la ressource que constitue la dette³³⁵.

Le second principe pérenne tient aux limitations imposées au niveau local d’endettement. Dans un certain nombre de pays (l’Irlande, le Japon, la Corée, et le Royaume-Uni...), les demandes locales d’emprunt sont soumises à l’autorisation des gouvernements centraux (Joumard, Kongsrud, 2003). La restriction s’exerce en France de façon plus indirecte, et désormais moins frontale ; elle se déploie d’une double façon. D’une part, le paiement des annuités constitue une dépense obligatoire pour les collectivités³³⁶. Si la règle protège les collectivités et leur solvabilité, elle constitue également un gage de paiement pour les institutions prêteuses. D’autre part, les budgets locaux sont soumis à une « règle d’or » : ils doivent impérativement être établis et votés en équilibre réel³³⁷. Cette condition, ancienne³³⁸, impose

³³⁴ Les collectivités ont également la possibilité de faire appel à des prêts de court-terme, dits encore lignes de trésorerie, afin de combler des manques ponctuels de fonds.

³³⁵ Les représentants des collectivités ne manquent d’ailleurs pas de souligner régulièrement cet état de fait ou cette dissymétrie, et trouvent ainsi argument pour faire porter à l’Etat le blâme et la responsabilité du déséquilibre des comptes publics, des contraintes imposées par le redressement de la situation.

³³⁶ Selon les Articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT, les collectivités sont tenues de procéder à l’inscription budgétaire puis au mandatement des dépenses tenues comme obligatoires. En tant que telle, la notion de dépenses obligatoires est relativement imprécise puisque « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l’acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l’a expressément décidé. » Relèvent alors de ce champ les charges résultant des emprunts/de la dette. Le non-respect de la règle peut avoir de fortes incidences : lorsqu’il est constaté, la collectivité est mise en demeure de procéder à l’opération (par le Préfet) et en cas de non-modification, « Le représentant de l’Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. »

³³⁷ Selon les Articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT, « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d’investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d’investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l’exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d’amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d’emprunt à échoir au cours de l’exercice. »

³³⁸ Sous réserve de vérifications, il ressort (<http://maublanc.over-blog.com/article-comment-definir-l-equilibre-reel-des-budgets-locaux-119376001.html>) que la notion d’équilibre réel s’appliquant aux budgets locaux (et inconnue dans les finances de l’État), « traduit, depuis le lendemain de la révolution française, l’exigence stricte d’équilibre comptable régissant les budgets locaux après les faillites budgétaires des villes sous l’Ancien Régime, qui empruntaient aux banquiers juifs et lombards et se trouvaient étranglées. [Elle] existait à l’époque de la tutelle et (...) a été conservée par les lois de décentralisation. [Elle] s’applique au budget primitif comme aux décisions modificatives des collectivités locales et des intercommunalités. » Selon J.-L. Brenner (2013), la règle d’or a été mise en

à la collectivité de disposer dans l'année de ressources propres et définitives en montant suffisant pour rembourser les charges induites par l'encours de la dette³³⁹. De cette façon, l'emprunt ne peut servir à rembourser l'emprunt. La restriction ainsi imposée ménage les conditions de solvabilité à court terme et budgétaire pour chaque collectivité comme pour toutes. De cette manière encore, des contraintes sont posées, ayant des incidences sur le volume et sur la structure du budget local. Elles créent des relations de dépendance et des effets systémiques entre postes budgétaires, ne serait-ce que d'un point de vue strictement algébrique.

place par la Loi du 18 juillet 1837. Pour R. Hertzog (2012), l'obligation d'équilibre réel des comptes locaux a été formalisée avec la Loi du 2 mars 1982.

³³⁹ Mentionnons que, d'un point de vue comptable, le paiement des intérêts constitue une dépense de fonctionnement (quand les remboursements sont tenus comme des dépenses d'investissement).

1-Des politiques d'endettement aux prises avec diverses logiques

Lorsque l'on affine l'analyse d'ensemble de l'endettement du secteur public local, l'hétérogénéité des situations en la matière transparaît de manière patente. Cette variabilité est révélatrice de différences dans les recours par les collectivités à des prêts, dans leurs modalités de gestion de leur encours de dette ; en creux, elle est illustrative de l'existence de logiques et/ou de politiques locales d'endettement territorialement différenciées. Quelques exemples contribuent à étayer ce point de vue.

Tableau 22 – Distribution des niveaux d'endettement, communes, 2000 et 2015, en % de l'ensemble

encours au 31/12/n	2000			2015		
	effectif relatif	poids démographique	poids relatif encours	effectif relatif	poids démographique	poids relatif encours
0 €/hab	6%	1%	0%	7%	1%	0%
de 1 à 10 €/hab	2%	1%	<1%	4%	2%	<1%
de 11 à 100 €/hab	12%	4%	<1%	9%	3%	<1%
de 101 à 200 €/hab	14%	5%	1%	9%	4%	1%
de 201 à 500 €/hab	34%	21%	9%	27%	18%	7%
de 501 à 1 000 €/hab	23%	37%	33%	27%	34%	26%
de 1 001 à 2 000 €/hab	8%	27%	45%	13%	27%	39%
plus de 2 000 €/hab	2%	4%	12%	3%	11%	27%
ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : élaboration à partir de DGFIP, DGCL

Le premier exemple a trait aux différences, manifestes, séparant les niveaux communaux d'endettement (Tableau 22). Même si leur poids relatif est faible, à une date encore récente, un certain nombre de communes ne sont pas endettées ou bien encore détiennent un encours tout à fait modeste. Cet état de fait est susceptible de résulter de multiples facteurs concourants. Parmi eux, en première instance, il n'est pas à exclure que parmi les décideurs locaux, certains fassent (encore) preuve de réactions de prévention à l'égard du crédit. Emprunter, c'est en effet hypothéquer l'avenir et aller à l'encontre des principes usuels de gestion « en bon père de famille »³⁴⁰. Le non-recours reste une politique envisageable. A l'autre extrémité de la distribution, pour près d'un tiers des communes (en 2010) voire pour plus de 40% d'entre elles (en 2015), le niveau d'endettement est au contraire élevé. Ces localités, comptant parmi les plus peuplées, sont détentrices de la quasi-totalité de l'encours d'ensemble. Autour de situations intermédiaires, il apparaît ainsi que les états locaux de dette sont nettement disparates, voire segmentés.

Le second exemple a trait à l'hétérogénéité non plus des niveaux mais bien des trajectoires de dette. Cette diversité est palpable lorsque l'on considère les différents types de collectivités³⁴¹ (cf. Annexe 3). Elle l'est tout autant lorsque l'on examine l'un seul d'entre eux et tout particulièrement les communes, à l'origine du principal de la dette locale³⁴². Il ressort qu'une minorité de ces entités a procédé à un désendettement au cours de la période 2001-2018 (Tableau 23) ; elles ne détenaient pas, en 2001, la majeure partie de la dette communale mais elles étaient celles dont le niveau d'endettement (exprimé en €/hab) était parmi les plus élevés. Les dynamiques et leur intensité diffèrent selon les mandats qui se sont succédé au cours de la

³⁴⁰ A la fin des années 90, certaines municipalités attendaient d'avoir réuni les ressources définitives nécessaires avant de s'engager dans des dépenses d'équipement (Le Foll, 1998). Elles n'entendaient pas dépenser plus qu'elles recevaient.

³⁴¹ Ainsi le mouvement de désendettement, tel qu'il s'est manifesté entre 1997 et 2001, a principalement été le fait des institutions départementales et régionales.

³⁴² Elles détiennent, en 2001, la majorité (59%) de l'encours des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre, soit encore une part nettement supérieure à celle de leurs groupements à fiscalité propre GFP (10%), des départements (22%) et des régions (9%) (cf. Annexe 3).

période³⁴³. Une majorité de communes s’est par exemple engagée dans un mouvement d’endettement au cours du mandat 2001-2007 tandis que la tendance majeure a plutôt été au désendettement au cours de la période 2014-2018³⁴⁴.

Tableau 23 – Evolution de l’encours communal selon les mandats municipaux, 2001-2018, en % des communes, en % de la population et en % de l’encours dette au 31/12/01

	2001-2007			2008-2013			2014-2018			2001-2018		
	% com-munes	% pop	% encours 2001	% com-munes	% pop	% encours 2001	% com-munes	% pop	% encours 2001	% com-munes	% pop	% encours 2001
désendettement	44%	41%	44%	45%	36%	38%	53%	49%	53%	36%	35%	43%
endettement	48%	48%	42%	45%	50%	42%	37%	37%	31%	57%	56%	45%
stabilité	8%	11%	14%	9%	14%	20%	11%	14%	16%	6%	8%	12%
ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Note : les situations de stabilité sont entendues comme celles où l’encours a augmenté/diminué de moins de 5% au cours de la période

Source : élaboration à partir de www.collectivites-locales.gouv.fr, 2019

Ces informations suffisent à illustrer le fait que si des mouvements d’ensemble se dessinent, ils sont loin d’être communs à l’ensemble des collectivités, et même partagés par toutes les communes³⁴⁵. Alors que les l’endettement local est enserré dans des dispositions formalisées contraignantes, une diversité de pratiques et de situations se manifeste. Ce qui justifie l’intérêt de chercher à mettre en évidence quels peuvent être des processus et des facteurs contribuant à cette diversification.

Nos analyses empiriques fournissent des éclairages à ce propos. Leurs résultats ne prennent cependant réellement sens qu’après un examen des conditions de déploiement des politiques locales d’endettement : dans les faits, celles-ci sont enserrées dans un ensemble de régulations entrecroisées qui contribuent à leur donner forme, au prisme d’une relation de crédit toujours singulière. Outre celles formellement énoncées, ces régulations résultent de la conjonction d’une série d’intérêts et d’interventions portés par de multiples parties prenantes, composant un système pluri-acteurs (1-1), au sein duquel les institutions prêteuses occupent une place majeure (1-2).

³⁴³ Comme en matière de dépenses, les volumes de ressources mobilisées pour financer les investissements fluctuent rapidement d’une année à l’autre. Sans postuler d’une totale homogénéité au sein des mandats municipaux, marqués par des effets de cycle (cf. Chapitre 1), on peut supposer que les moyennes établies pour ces périodes font sens et sont illustratives des actions conduites localement et des choix financiers assortis.

³⁴⁴ Marquée par la nette contraction des dotations versées par l’Etat aux collectivités et par une chute sensible des dépenses d’équipement des collectivités (cf. Chapitre 1).

³⁴⁵ D’un point de vue pragmatique, ceci engage à effectuer, préalablement aux analyses, des sélections raisonnées d’échantillons possédant une homogénéité interne ou bien encore à adopter des protocoles méthodologiques ayant précisément pour objectif la mise en évidence des profils-types ou de trajectoires emblématiques ou illustratives autour desquelles s’organise finalement la diversité constatée des situations.

1-1-Un système pluri-acteurs

Nous avons fait état de l'institutionnalisation³⁴⁶ croissante de la gestion de la dette locale, de la présence permanente de l'Etat et de régulations verticales, contraignant les choix d'endettement des collectivités et présidant de ce fait à la conformation des budgets locaux. En particulier, des règles intangibles régissent à la fois la vocation fonctionnelle de l'emprunt (qui sert uniquement au financement de dépenses d'équipement) ainsi que ses conditions de remboursement (excluant en particulier la mobilisation de nouveaux prêts pour apurer des dettes déjà contractées). Ces sujétions ont comme effet majeur de contenir le volume de la dette de chaque collectivité comme celle de leur ensemble ; elles empêchent chacune d'entre elles de s'engager dans une spirale d'endettement qui mettrait à mal sa solvabilité (cf. Encadré 10). D'autres ressorts et acteurs interviennent de façon implicite et explicite, contribuant à cet état de fait.

Chargés du contrôle de légalité *a priori* des actes des collectivités, les Préfets ont comme mission de vérifier que tout budget local est établi dans le respect des règles budgétaires instituées, dans celui notamment des dispositions concernant l'emprunt et la dette. L'efficacité de tels dispositifs de contrôle et leur force contraignante ne sauraient être mises en doute. Les contrôles préalables ne peuvent cependant garantir l'absence de dérives au cours de l'exécution budgétaire. Dans les faits, les analyses régulières des comptes des collectivités, retraçant *a posteriori* leur gestion effective, indiquent que, jusqu'à la fin des années 2000, l'ensemble du dispositif de surveillance institué fait ses preuves : les situations d'intenses difficultés budgétaires demeurent rares et notamment, celles imputables à des recours mal maîtrisés à des prêts. Plus globalement, l'absence ou la faible fréquence des cas de tensions majeures en matière d'endettement local amène à pressentir que des mécanismes ressortant de logiques autres que celles relevant des contrôles de légalité proprement dits exercent des effets régulateurs sur les pratiques locales d'endettement.

En particulier, les représentants des collectivités appréhendent les avis défavorables des magistrats des Chambres Régionales des Comptes (CRC)³⁴⁷, chargés de procéder à des examens réguliers de leur gestion. Ils redoutent également leurs interventions lors des procédures de contrôle budgétaire³⁴⁸ (Oudin, 1998 ; Steckel Assouere, 2013). Il en va de l'autonomie budgétaire de leur collectivité ; celle-ci serait en effet compromise en cas de mise sous tutelle préfectorale.

Diverses stratégies et tactiques sont déployées localement afin d'éviter de telles issues. Notamment, il n'est pas rare que des prêts soient encaissés à des moments-clés, au terme par exemple de l'exercice budgétaire, afin de combler des manques de trésorerie et d'écartier une situation de déséquilibre budgétaire³⁴⁹. La modération de l'endettement local résulte de la sorte, au moins pour partie, de mesures d'adaptation ou d'autorégulation émanant des décideurs locaux. Ces derniers se saisissent en particulier des marges de manœuvre à leur disposition pour pratiquer une gestion active de la dette locale et pour rationaliser l'usage budgétaire des crédits. Tel a par exemple été le cas dans les années 80-90 lorsque, avec la désinflation du

³⁴⁶ Au sens de reconnaissance officielle d'une pratique, marquée par la présence de multiples institutions (publiques et privées).

³⁴⁷ Désormais Chambres Régionales et Territoriales des Comptes (CRTC). La Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, précise notamment le champ du contrôle des Chambres Régionales des Comptes.

³⁴⁸ Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont soumises à un contrôle *a posteriori* spécifique, le contrôle budgétaire (selon les articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du CGCT). Ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les Chambres Régionales des Comptes. L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités et de leurs établissements publics. Ces règles portent sur quatre points : la date d'adoption et de transmission du budget ; l'équilibre réel du budget ; la date de vote, l'équilibre et le rejet éventuel du compte administratif ; l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (source : à partir de www.collectivites-locales.gouv.fr). Les règles en question concernent ainsi étroitement les conditions de mobilisation de l'emprunt et de gestion de la dette locale.

Lorsque l'une ou l'autre des règles précitées n'est pas vérifiée, le préfet est habilité, après avis de la CRC, à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité, alors placée sous tutelle.

³⁴⁹ Ainsi que le révèlent les rapports d'analyse des CRC. Cette mobilisation est alors opérée sans que les fonds en question répondent systématiquement à des besoins de financement liés à la réalisation d'équipements.

moment, les prêts sont devenus moins attractifs. Les collectivités ont réduit leurs recours à ces financements (Guengant, 1991b) et parallèlement, une partie d'entre elles s'est engagée vers des réaménagements des encours (Cour des Comptes, 1991 ; Pentecôte et *al.*, 1991). Elles ont procédé de la sorte non pas parce leur solvabilité était menacée mais bien en raison des charges financières excessives provenant de leur stock de dette (Guengant, 1988). Cette période marque d'ailleurs l'apparition, pour les décideurs et gestionnaires locaux, de la notion d'incertitude, d'une forme de risque financier associé à la dette ainsi que l'émergence d'un risque économique lié à l'investissement public local, quand la gestion locale semblait exempte de tels aléas (Guengant, Uhaldeborde, 1993). Les plans de financement des équipements locaux ont notamment été revus en conséquence, s'adaptant à la fois aux conditions des prêts et à la moindre progression de la fiscalité locale. Les pratiques locales d'emprunt apparaissent de la sorte comme dépendantes des représentations des risques portées par les représentants locaux eux-mêmes, ces perceptions se concrétisant de façon spécifique selon l'état du système financier local et les évolutions du contexte.

Les perceptions de ces décideurs, dans leur construction comme dans leur évolution, subissent également l'influence de celles véhiculées par les autres parties impliquées. Elles sont en particulier non seulement marquées par celles émanant par exemple des CRC (Larue, Sindres, 2008), mais également par celles des bureaux d'étude et des sociétés de conseil actives dans le domaine de l'emprunt et de la dette locale. Les risques associés à l'endettement local font dès lors l'objet d'une construction et de représentations partagées. L'ensemble concourt à un « processus de managérialisation des finances publiques locales » (Benoit, 2003, p. 537), à une rationalisation de la gestion locale et à une réduction des incertitudes (Thoenig, 1995 ; Rocher, 2008). Finalement, par divers biais, « ce n'est pas un paradoxe, la liberté d'emprunt des collectivités locales est une des clés du contrôle d'un éventuel endettement excessif. » (Guengant, Josselin, 2009, p. 3). Parallèlement aux contraintes formalisées et codifiées dans les textes, émergent de la sorte des règles locales de discipline budgétaire³⁵⁰, présidant aux politiques retenues par chaque collectivité en matière de dette. Celles-ci se conjuguent à des formes diversifiées d'exercice de la responsabilité budgétaire, telle qu'elle peut se déployer dans le cadre de l'autonomie accordée au local. La conjonction des deux facteurs et leur superposition concourent à la diversification des choix locaux de dette.

Ainsi de multiples parties prenantes participent à la gouvernance de l'emprunt local, contribuent à façonner les processus de décision le concernant, au nom des représentations des risques associés. D'autres logiques, notamment celles des institutions offrant des prêts ont également des incidences sur les choix d'endettement qu'opèrent les responsables des collectivités³⁵¹.

³⁵⁰ Le terme de discipline est ici employé en référence à la distinction établie par B. Dafflon (2002b) : « *In local public finance, one may distinguish between budget responsibility and budget discipline.* » En particulier, l'auteur fait l'hypothèse que la responsabilité budgétaire constitue la base de l'évaluation locale des avantages et des coûts de chaque décision (d'investissement), que la discipline budgétaire relève des règles institutionnelles limitant (à l'avance) la possibilité de financement du déficit public par l'emprunt.

³⁵¹ En dépit des quelques éléments avancés, nos investigations souffrent d'un déséquilibre analytique certain. Nous mettons en effet principalement l'accent sur la demande d'emprunts émanant des collectivités sur les usages de ces financements et accordons une moindre place aux conditions d'offre, à leurs modalités de définition, aux modèles qui les sous-tendent... De la sorte, nous procédons à une naturalisation certaine d'éléments qui sont assurément déterminants.

1-2-Des logiques des institutions prêteuses

Depuis la libéralisation des prêts aux collectivités à la fin des années 70 (Herrant, 1991 ; Bonno, 1992)³⁵², voire leur marchandisation ou encore leur « marchéisation » (Bouinot, 1988), les institutions délivrant ces produits financiers, qu'elles soient plutôt à vocation publique ou d'intérêt général (comme la Caisse des Dépôts et Consignations CDC³⁵³) ou bien qu'elles fonctionnent selon un mode privé, jouent incontestablement un rôle non seulement dans l'offre de financements temporaires aux entités locales mais également dans les conditions d'accès de ces dernières aux ressources en question. Trivialement, les conditions de crédit, en termes de taux d'intérêt et de volumes des prêts, affectent la demande émanant des collectivités. Confrontées à des hausses de leurs frais financiers (dès 2003), les entités locales auraient été sensibles aux avantages présentés par les produits structurés, qui les ont ensuite entraînées dans de véritables turpitudes (Guengant et *al.*, 2012). Ainsi les analystes scrutent-ils attentivement les dynamiques des marchés financiers, la progression des taux d'intérêt, l'évolution des mesures prudentielles auxquelles se rangent les institutions bancaires... ainsi que leurs incidences sur l'endettement public local et sur les risques encourus par les collectivités emprunteuses (Michel, 2002 ; Hoorens, 2006 ; Ragot et *al.*, 2016). Il demeure que si les intérêts et modèles économiques des institutions bancaires deviennent de plus en plus déterminants dans la gestion des finances publiques (Lemoine, 2014a), l'endettement des collectivités porte de longue date la marque de leur existence³⁵⁴. Les établissements prêteurs influent de manière certaine sur le système de la dette locale ainsi que sur la segmentation du marché du crédit et ce, de plusieurs manières complémentaires.

De façon générale, les sujétions pesant sur leur endettement et les règles présidant à l'établissement de leurs budgets sont suffisamment fortes pour que les collectivités aient longtemps été tenues par les institutions de crédit comme des emprunteurs sûrs et même comme une clientèle à courtiser. Certes, initialement, lors de l'ouverture des marchés des crédits aux collectivités, les établissements bancaires se sont montrés méfiants³⁵⁵. Ces préventions, qui pouvaient aller jusqu'au refus de prêts et à une sélection active des emprunteurs³⁵⁶, sont désormais atténuées : la « révolution silencieuse » (à la fois économique et juridique) qu'a effectuée le secteur public local dans les années 2000 a contribué à faire tomber les préjugés en sa défaveur (Armand, 2002).

Cependant, cet attrait des acteurs financiers pour le secteur public local bute sur des limites. En effet, le stock d'épargne ou de liquidités des collectivités est déposé dans les comptes du Trésor : il ne concourt pas à abonder les fonds propres dont les banques ont besoin, notamment lorsque leurs règles prudentielles se renforcent³⁵⁷. Un tel resserrement (en 2013) a d'ailleurs conduit les prêteurs à se détourner de la clientèle

³⁵² Qui s'entend comme un processus de « Globalisation, Banalisation, Diversification ». Globalisation puisque les prêts et subventions ne sont plus comme auparavant systématiquement affectés à des réalisations précises ; Banalisation puisque à partir de la loi bancaire de 1984, les collectivités sont apparentées aux autres types d'acteurs (ménages et entreprises privées) dans l'accès aux crédits ; Diversification puisque les collectivités peuvent adresser leurs demandes à toutes institutions bancaires.

³⁵³ Et désormais la Banque des Territoires.

³⁵⁴ Selon les règlements prudentiels établis au niveau international, fixant en particulier le ratio dit de Cooke, « le degré de risque afférent aux créances sur les administrations locales, inscrites à l'actif ou hors bilan [est de] : 20 p. 100 contre 100 p. 100 pour les crédits à la clientèle - mais 0 p. 00 pour les créances sur l'Etat. » (Cour des Comptes, 1991). Toutes choses égales par ailleurs, les possibilités de prêts aux collectivités sont bien plus importantes que celles pouvant être destinées à la clientèle privée des banques. Du fait du caractère international des exigences prudentielles régissant les activités financières, la situation est sensiblement la même dans les autres pays européens (Serve, 2002).

³⁵⁵ Leurs représentants redoutaient alors l'incompétence des élus, leurs inconséquences en matière de gestion ainsi que les sujétions propres au secteur public.

³⁵⁶ Dans un premier temps, les institutions prêteuses se sont principalement portées vers les grandes villes et agglomérations, les plus porteuses de demandes et tenues comme les mieux outillées d'un point de vue gestionnaire. Parallèlement, les collectivités de moindre importance subissaient de plein fouet les effets de la banalisation du crédit. Ainsi est apparue une « France à deux vitesses » en matière d'endettement.

³⁵⁷ Tel a été le cas à compter de 2013. Le nouveau cadre réglementaire du secteur bancaire, appelé « Bâle III », a donné lieu à la rédaction d'une directive européenne qui est entrée en application partielle à partir de cette date et qui s'est appliquée partiellement

potentielle que constitue la sphère publique locale, au point que l'on ait pu craindre l'apparition d'un *credit crunch* pour le secteur local, asséchant l'offre de prêts en sa direction et paralysant ses activités d'investissement (Renard, 2008 ; Le Gand, 2012). Ceci illustre bien le fait que les rapports entre collectivités et institutions bancaires ne sont pas dénués de tensions, affectant notamment les conditions d'offre de prêts ainsi que le marché des crédits. Ces tensions et leur mode de résolution inscrivent de fait le (sous) système de l'endettement local dans un faisceau de dépendances aux règles (globales) pesant sur les activités bancaires ainsi qu'à l'état des marchés financiers.

Hors ces aspects généraux, l'état local de la dette tient aux liens spécifiques entre chaque collectivité emprunteuse et les établissements qu'elle sollicite en vue de contracter des emprunts. Toute relation – commerciale – de prêt est, par définition, génératrice d'incertitudes pour ceux qui empruntent comme pour ceux qui prêtent (Michel-Clupot, Rouot, 2013). Même s'il existe des dispositions institutionnalisées afin d'écartier cette éventualité, le risque existe, pour les créanciers des collectivités, que ces dernières soient finalement en défaut de paiement et ne s'acquittent pas effectivement de leur dû, chaque année comme jusqu'à l'extinction de leur dette, conformément aux obligations qu'elles ont souscrites lors de l'établissement des contrats attachés à l'octroi des crédits. Ainsi, toutes les collectivités ne sont pas également fiables, du point de vue des institutions bancaires. Les représentants de ces dernières, cherchant à sécuriser leur propre modèle économique, choisissent en conséquence leurs clients ; ils ne retiennent finalement que ceux qui, à un titre ou à un autre, leur semblent les moins porteurs de risques. Préalablement à tout accord de prêt, ces établissements procèdent à des analyses détaillées de la situation budgétaire des collectivités sollicitant des emprunts. Chaque institution procède à son propre *scoring*³⁵⁸, à une évaluation spécifique des risques de défaillance de paiement ou de remboursement. Les éléments retenus, représentant une forme d'objectivation de la situation de la collectivité emprunteuse à des fins financières, l'inscrivent dans un « ordre de la dette » sur lequel ses représentants disposent de peu ou pas de pouvoir d'intervention. Ils conditionnent son accès (ou non) aux montants sollicités, aux taux d'intérêt associés. Au nom d'une vision spécifique des risques, ces critères contribuent à segmenter le marché, à rendre les ressources temporaires inégalement accessibles pour les entités décentralisées, quand leur accès est potentiellement ouvert à l'ensemble d'entre elles. Complémentairement, il n'est pas à exclure que les représentants locaux, en recherche de financements temporaires, s'attachent à orienter leur gestion budgétaire de façon à s'approcher au mieux des standards requis par les prêteurs. Les conditions d'offre de prêts façonnent ainsi la demande de crédits.

Conjointement³⁵⁹, des ressorts relationnels interviennent, façonnant la relation de crédit (Rivaud-Danset, 1996) pour chaque collectivité et partant, influant sur l'état de sa dette. Ceci tient au fait que l'accès aux prêts se déroule hors des procédures usuelles des marchés publics. Cette activité échappe alors à une formalisation ; elle laisse place à des négociations entre les représentants de chacune des collectivités emprunteuses et ceux des institutions prêteuses, autour des montants empruntés, au sujet de la nature des produits financiers... Ces relations se jouent principalement de façon informelle, dans la proximité, dans la confiance comme dans l'asymétrie d'information (Serve, 2001 ; Michel-Clupot, Rouot, 2013, 2014a, 2014b).

à compter de 2019. Ces nouvelles règles prudentielles visent à renforcer la solidité des banques en leur imposant des contraintes renforcées pour des prêts à long terme. Ainsi, les banques doivent progressivement relever leurs fonds propres en quantité et en qualité pour leur permettre de mieux absorber les pertes en cas de crise. (Sénat, 2014b).

³⁵⁸ En première analyse, les comparaisons (à ce stade non réellement formalisées) effectuées entre les évaluations conduites par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et par l'Agence France Locale (AFL) indiquent que les éléments budgétaires retenus pour qualifier les situations des collectivités sont sensiblement les mêmes. Chacun des établissements procède néanmoins à sa propre hiérarchisation et pondération des critères retenus et compose ainsi une représentation spécifique des capacités à emprunter et à rembourser des collectivités. Les résultats détaillés et individualisés des analyses de *scoring* effectuées par les institutions prêteuses ne sont pas communiqués à des tiers.

³⁵⁹ Et sans qu'il soit à ce stade possible de hiérarchiser l'importance des mécanismes en jeu.

Elles sont telles que certains élus, redoutant non seulement une mise sous tutelle préfectorale de leur collectivité mais aussi une perte de crédibilité auprès des prêteurs, limitent d'eux-mêmes leur demande de prêts (Du Boys, 2014). De ce fait, les relations de crédit sont en tant que telles de nature à avoir des incidences sur chaque recours à un prêt. Combinées à d'autres facteurs, les éléments constitutifs de ces relations contribuent à donner un tour singulier aux options reconnues localement et finalement, aux spécificités de toute politique locale d'endettement.

Ces politiques locales apparaissent de la sorte comme prises dans un faisceau de dépendances multiples, où s'entremêlent logiques individuelles et collectives, intérêts publics et privés, perspectives immédiates et orientations de long terme, soit encore un ensemble de régulations entrecroisées, laissant place à l'expression de choix différenciés et à des arrangements spécifiques. Les contraintes légales et les dispositions instituées ne sont pas les seules à délimiter les contours des choix locaux de dette. Elles interviennent comme un socle commun suscitant une uniformisation des pratiques, ménageant néanmoins des marges d'autonomie et des zones d'incertitudes concourant à des processus de différenciation. Chacun des mécanismes à l'œuvre ainsi que ses incidences mériteraient d'être décryptés au cas par cas. Tout en reconnaissant l'intérêt de ces analyses spécifiques, et au risque d'une forme de naturalisation³⁶⁰ de facteurs décisifs majeurs, nous privilégions l'observation des situations et des trajectoires qui résultent de la combinaison des forces à l'œuvre. L'état de l'encours de chaque collectivité, ses variations nous apparaissent *in fine* comme des manifestations de la politique locale d'endettement, cette dernière condensant un ensemble de processus et de décisions, dépendant de logiques relevant de divers ordres.

Quelles sont alors ces manifestations, telles que l'on peut les appréhender de façon territoriale ? Nous les examinons en tant que telles ainsi qu'à l'aune des relations d'(inter)dépendance qui se tissent entre l'état localisé de dette et les autres composantes (stratégiques) du budget de la collectivité.

³⁶⁰ Ici entendu comme processus conduisant à un état de naturalité. Cette dernière consisterait en « une propension à s'imposer progressivement sur le mode de l'évidence. » (Guéranger, 2012, p. 24)

2-L'endettement, au sein d'un triptyque et de trajectoires à configuration locale

Les énoncés précédents nous ont laissé entendre l'existence de dépendances systémiques au sein des budgets locaux, voire entre différentes dimensions des politiques financières des collectivités, se concrétisant à l'occasion du recours à des prêts et tout au long de la durée de vie de ces derniers. Les dispositions instituées de surveillance budgétaire, les règles locales de discipline, les restrictions opérées par les prêteurs... contribuent à cet état de fait. Au-delà de ces formulations générales, nous nous proposons de qualifier précisément, en nous situant à l'intérieur même des comptes locaux, comment ces relations et ces régulations fonctionnent et comment elles peuvent prendre des formes territorialisées. Nous nous appuyons pour cela, en les prolongeant, sur les réflexions que nous avons commencé à construire (Navarre, 2016).

2-1-Endettement, impôts et dépenses : une configuration en triptyque

Les chercheurs s'intéressant à la dette locale et à ses formes diversifiées indiquent en particulier que « les collectivités territoriales françaises font face à un arbitrage entre la taxation et l'emprunt dans le cadre de la règle d'or » (Dufrénot et *al.*, 2011, p. 920). Toutes choses égales par ailleurs, élever le produit des impôts conduit à une augmentation de l'épargne ou de l'autofinancement ; des dépenses d'équipement peuvent en conséquence être financées sans nécessiter un appel abondant à des crédits. Cependant, les hausses de pression fiscale ne sont pas toujours aisées à pratiquer ; elles sont tenues comme couteuses sur le plan politique et électoral (*cf.* Chapitre 2). Aussi, le recours à l'emprunt permet de réunir les sommes nécessaires au financement des dépenses d'investissement nécessaires à l'aménagement du territoire et/ou aux réalisations d'équipement auxquelles les élus se sont engagés, sans heurter les contribuables, au moins dans le court terme. En effet, au nom précisément de la règle d'or contraignant les budgets à l'équilibre réel, l'épargne locale doit être par la suite suffisante pour couvrir les remboursements réguliers de la dette. Ce qui pourra susciter des hausses d'impôts. Les paiements des intérêts réduiront en outre mécaniquement les fonds disponibles pour des créations ou des renouvellements d'équipements.

Emprunts et impôts forment ainsi deux composantes, à la fois stratégiques et dépendantes, des budgets locaux. Leur mobilisation, qu'elle s'effectue par complémentarité ou par substitution, ne prend tout son sens qu'au regard de la politique locale de dépenses (de fonctionnement et/ou d'investissement). Tout se passe alors comme si endettement, impôts et dépenses formaient un triptyque dont la configuration est sujette à des arbitrages et ainsi, à des ajustements variables dans le temps et selon les collectivités.

Selon les analyses disponibles (au niveau macroéconomique), il ressort que cette configuration ainsi que la nature des relations (de détermination ou d'inter-détermination) entre les sommets du triptyque se sont déformées au cours du temps. Ainsi, comme nous l'avons évoqué, la dynamique de l'investissement des collectivités, telle qu'elle s'est manifestée précocement (dans les années 70), suscitait un besoin conséquent d'emprunts. En retour, la progression de la dette était porteuse de risques en ce qu'elle était tenue comme susceptible d'engendrer une explosion de la fiscalité locale (Théret, 1977). De telles éventualités ont été rapidement écartées, les charges financières imputables à l'endettement des collectivités demeurant somme toute modérées. La fiscalité locale était alors suffisamment dynamique, non seulement pour couvrir ces dépenses mais également pour contribuer au financement des équipements requis en lien avec les fortes vagues d'urbanisation du moment. Dans les années qui ont suivi (*cf.* Chapitres 1 et 2), sous le poids de la conjonction de plusieurs mécanismes, nous l'avons rappelé, la fiscalité est devenue moins productive : elle ne constitue plus la variable d'ajustement des budgets et au contraire, elle devient première : de son niveau découle celui de l'épargne disponible, une fois les remboursements de dette exigible effectués et partant,

les dépenses d'investissement envisageables localement ainsi que le volume d'emprunt à contracter. Dit autrement, finalement, l'évolution conjointe de la dette (et des charges qu'elle génère compte tenu de ses caractéristiques et notamment de sa durée) et de l'épargne (via la fiscalité) contribue à réguler la stratégie locale d'investissement (Binet et *al.*, 2016).

Les liens de dépendance entre les pôles du triptyque considérés sont alors à même de se transformer au cours du temps pour l'ensemble des entités locales. Nous postulons par ailleurs que non seulement sa forme mais également ses déformations sont spécifiques à chaque collectivité, en lien avec le contexte fiscal et financier qui est le sien, sous le poids des contraintes auxquelles elle est soumise et des politiques budgétaires qui y sont développées. Nous avons déjà montré que toutes les collectivités ne sont pas égales dans l'accès à des ressources fiscales, que toutes n'optent pas pour les mêmes modes de mobilisation des contributions à leur disposition (*cf.* Chapitre 2). Au point que nous ayons pu faire état de politiques fiscales singulières, propres à tout ou partie des collectivités. Les analyses pionnières (Guengant, 1998b) comme les plus récentes (Cour des Comptes, 2016a) révèlent que les critères (ou variables) de ressources (définitives), notamment fiscales, sont décisifs dans la génération des différences entre niveaux de dépenses selon les collectivités, tout en n'étant pas totalement déterminants. Des effets de préférence, soit encore des choix politiques, contribuent également à la différenciation dans les charges locales (Gilbert, Guengant, 2004). Nos premières observations laissent entendre que l'appel à des ressources temporaires varie lui-aussi selon les collectivités (*cf. supra*). Il importe alors de préciser comment se conjugue, localement, la variabilité entre les trois éléments majeurs du triptyque considéré.

Compte tenu des régulations entrecroisées à l'œuvre, des multiples jeux d'influence auxquels il est soumis (*cf. supra*), selon toutes probabilités, le triptyque que nous considérons oscille entre des formes standardisées (ou contraintes) et des solutions spécifiques (ou localisées). Sans que l'on puisse nier l'existence de spécificités pratiquement irréductibles et propres à chaque collectivité, nous avançons que le triptyque unissant endettement, impôts et dépenses tend à prendre des formes majeures que nous cherchons précisément à repérer.

Parmi les travaux scientifiques (consultés) portant sur les formes diversifiées de l'emprunt des collectivités, certains visent à expliciter l'hétérogénéité des comportements d'emprunts en étudiant précisément certains types de collectivités, et notamment les régions (Dufrénot et *al.*, 2011). D'autres travaux portent sur des sous-ensembles divers ou composites d'entités locales et s'intéressent aux alternatives entre recours à des produits bancaires usuels et appels à des financements obligataires (Gourmel-Rouger, 1998, 2015 ; Serve, 2003). Nous avons retenu de mettre l'accent, au moins à un premier stade, sur les emprunts et la dette des collectivités du bloc local, indépendamment des instruments financiers auxquels elles recourent. Ces choix et les analyses du triptyque proposé sont cohérents avec nos partis pris d'ensemble ; ils conduisent en outre à apporter des éclairages sur les pratiques d'emprunt des communes et de leurs intercommunalités, encore peu étudiées alors que ces entités sont détentrices d'une part majeure de la dette locale (*cf. supra*).

Dans un premier temps, nous avons cherché révéler les formes marquantes du triptyque au centre de nos observations pour un échantillon spécifique de collectivités, c'est-à-dire pour les villes comptant plus de 10 000 habitants.

2-2-Un triptyque aux formes contrastées

Une focale placée sur les villes de plus de 10 000 habitants

Des raisons tenant à la disponibilité de données budgétaires détaillées au moment du lancement de l'étude nous ont conduit à réaliser des analyses portant sur l'endettement et sur les finances des villes comptant plus de 10 000 habitants.

La limitation à ce sous-ensemble de localités n'est *a priori* pas dommageable car, au sein des communes et des collectivités, les agglomérations les plus peuplées sont à l'origine de la plus grande part de la demande d'emprunts comme de l'encours de dette (Tableau 24). Elles sont de ce fait confrontées autant à des problématiques relatives aux flux de nouveaux crédits qu'à des questions tenant à la gestion des stocks de dette, et aux contraintes financières assorties.

Tableau 24 - L'emprunt et la dette des collectivités locales, divers indicateurs, 2013

	Com- munes	dont		Groupe- ments à fiscalité propre	Bloc local	Départe- ments	Régions	Collec- tivités et groupe- ments
		communes moins 10 000 hab	communes 10 000 hab et plus					
remboursements dette, en milliards d'€	6,00	2,45	3,54	1,76	7,76	2,78	2,00	12,53
emprunts, en milliards d'€	7,16	2,73	4,43	2,56	9,72	3,75	3,01	16,47
emprunts - remboursements								
en milliards d'€	1,16	0,28	0,89	0,80	1,96	0,97	1,01	3,94
en % de l'ensemble	29%	7%	23%	20%	50%	25%	26%	100%
encours dette au 31/12								
en milliards d'€	62,91	24,49	38,42	22,06	84,97	32,3	20,28	137,55
en % de l'ensemble	46%	18%	28%	16%	62%	23%	15%	100%

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2017

Pour autant, ces villes ne sont pas porteuses de la majeure partie des risques. Les travaux existant révèlent en effet que l'importance de ces derniers ne va pas systématiquement de pair avec la taille démographique des localités (Swianiewicz, 2004)³⁶¹. Les techniques gestionnaires, avant de se diffuser progressivement, ont en premier lieu émergé dans les (grandes) agglomérations (Guengant, 1988). C'est là que les élus locaux se sont familiarisés avec la pratique du management (Koumba, 2009). Il peut cependant, entre optimisation et fuite en avant, en résulter des états contrastés.

Il apparaît en effet que toutes les villes considérées ne sont pas également endettées (Tableau 25). Si une faible part de ces agglomérations est peu concernée par la dette (un encours ne dépassant pas 200 €/hab), le niveau d'endettement est élevé (plus de 1 000 €/hab) pour une très forte proportion d'entre elles. Placer la focale sur le panel des villes de plus de 10 000 habitants permet alors de réduire l'hétérogénéité constatée pour l'ensemble des communes tout en conservant un sous-ensemble dans lequel les pratiques d'endettement continuent à être diversifiées.

³⁶¹ L'auteur indique en particulier que : « *The mid-size local governments are big enough to use debt instruments, but not big enough to have strong economic base, nor sufficient skills to manage the debts.* »

Tableau 25 - Distribution de l'encours de dette, ensemble des communes et communes de plus de 10 000 habitants, 2000 et 2015

encours au 31/12/n	2000		2015	
	ensemble des communes	communes plus de 10 000 hab	ensemble des communes	communes plus de 10 000 hab
0 €/hab	6%	<1%	7%	<1%
de 1 à 10 €/hab	2%	1%	4%	1%
de 11 à 100 €/hab	12%	1%	9%	2%
de 101 à 200 €/hab	14%	2%	9%	2%
de 201 à 500 €/hab	34%	14%	27%	12%
de 501 à 1 000 €/hab	23%	39%	27%	36%
de 1 001 à 2 000 €/hab	8%	39%	13%	38%
plus de 2 000 €/hab	2%	4%	3%	8%
ensemble	100%	100%	100%	100%

Source : élaboration à partir de DGFiP, DGCL

Une fois précisés ces traits d'ensemble, en lien avec la problématique et les postulats énoncés précédemment, nous examinons quel est le matériau empirique mobilisé en vue de rendre compte des diverses figures du triptyque mis à l'étude.

Les manifestations des situations et des politiques locales saisies par le biais d'indicateurs (conventionnels)

Au moment de l'étude, nous disposons des (séries temporelles des) valeurs des 12 ratios (prudentiels ou conventionnels) que sont tenues d'établir chaque année les collectivités³⁶² (cf. Annexe 4) Nous tenons ces indicateurs, leurs valeurs voire leurs évolutions comme des révélateurs des politiques (fiscales, d'endettement, de dépenses) effectuées par les collectivités et comme des descripteurs de leur situation budgétaire.

En procédant de la sorte, nous nous rangeons à la méthode dite d'analyse des ratios qui apparait comme la plus partagée s'agissant des finances des collectivités (Klopfer, 1992 ; Guengant, 1998c ; Guengant, Le Meur, 2009, 2015 ; Du Boys, 2014 ; Leprince, 2019). Si la démarche est commune, les avis divergent quant au panel des indicateurs à retenir (Du Boys, 2014), d'autant qu'il n'existe pas de mode standard d'évaluation qui puisse s'imposer de façon univoque et permanente (Padovani et al., 2011)³⁶³. Les sélections opérées au sein du matériau disponible requièrent alors justifications et discussions.

Il reste que, en adoptant les représentations et valeurs conventionnelles des indicateurs³⁶⁴, y compris lorsque leur choix est argumenté, nous nous inscrivons dans les visions institutionnalisées des finances locales en général, des dimensions relatives à l'endettement des collectives en particulier.

³⁶² Elles sont établies et diffusées par le Ministère de l'Intérieur (DGCL). Les valeurs sont calculées à partir des montants figurant dans les comptes administratifs et correspondent donc aux opérations effectivement réalisées. Le mode standardisé d'évaluation des ratios garantit leur comparabilité, dans l'espace et dans le temps. Lors de nos travaux, les données étaient disponibles pour les années 2002 à 2010. Nos analyses portent principalement sur les données les plus récentes.

³⁶³ Selon les auteurs, « *More precisely, we argue that a standard accounting tool or technique (e.g. a set of indicators, a standard source of accounting information, etc.), to detect fiscal distress, would not be effective for all LGs [Local Governments]; each governance setting requires the monitoring of different aspects, and therefore requires the collection of different types of accounting information, in order to keep financial health under control, while assuring service delivery at the required standards.* »

Malgré tout, les règles comptables tendent à s'harmoniser sous le poids des standards internationaux (normes IPSAS), ainsi que des exigences prudentielles des institutions de prêts ; de ce fait, même si elles se présentent sous des traits différents, les problématiques locales d'endettement et leurs modes d'évaluation comportent des similitudes dépassant les frontières nationales (Du Boy, 2014).

³⁶⁴ Qu'il s'agisse de leur nature/sens ou de leur périmètre d'évaluation.

De façon implicite comme explicite, les risques associés à cet endettement sont par exemple mis en relief, quand les potentialités qu'offrent la dette et les réalisations qu'elle rend possibles sont passées sous silence. Cette position est discutable, sur le plan scientifique. D'un point de vue pragmatique, l'absence d'autres données détaillées, voire le coût élevé de leur production réduisent singulièrement les possibilités d'analyses empiriques alternatives, moins sujettes à des biais³⁶⁵.

Il reste que les informations retenues pour nos investigations sont bien celles qui contribuent à fonder les choix et pratiques des acteurs impliqués, celles qui forment les références partagées voire encore celles qui servent à alerter à propos des tensions et des situations tenues comme les plus critiques. De la sorte, tout en incluant d'indiscutables limitations, informationnelles voire méthodologiques, nos analyses contribuent à fournir des éclairages quant aux représentations concourant à la formulation et au pilotage des politiques locales d'endettement, ainsi qu'aux risques associés pour les diverses parties prenantes et à leur perception.

Sur ces bases, au sein des indicateurs conventionnels, nous avons sélectionné ceux qui étaient les plus appropriés en vue de qualifier la situation fiscale et de dépenses des villes d'une part, et afin de rendre compte de l'endettement local, du stock de dette et des incertitudes de long terme qui peuvent lui être associées d'autre part. Dans la mesure où une attention particulière est portée aux risques de ruptures ou de tensions inhérentes au recours locaux à des crédits (*cf.* Encadré 11), nous explicitons quelles sont les options que nous avons retenues en la matière.

³⁶⁵ La diffusion massive de données (notamment comptables) lève désormais, au moins partiellement, ces limitations.

Encadré 11 – Des risques de défaillances multiformes et des incertitudes pluri-temporelles

Dès lors qu'il est question d'endettement des collectivités, dans les débats comme dans les analyses dédiées, la notion de risques apparaît rapidement (Cour des Comptes, 1991, 2019 ; Guengant, 1988 ; Le Foll, 1998). Pour les prêteurs, des interrogations courent sur les capacités des entités locales à rembourser les sommes dont elles sont redevables, à s'acquitter de ces obligations de façon pérenne... Ils peuvent également se demander s'ils ne risquent pas de se trouver confrontés à de fréquentes et coûteuses demandes de réaménagement des encours. Les collectivités emprunteuses s'interrogent quant à elles sur le poids budgétaire des remboursements, sur sa pression et sur les menaces que ces charges font peser sur leur équilibre budgétaire, sur les arbitrages à effectuer en matière de taux d'intérêt et de gestion de leur stock de dette...

Les dispositifs institutionnalisés, les évaluations préalables mises en place par les institutions prêteuses, les autorégulations émanant des collectivités emprunteuses, tels que nous les avons évoqués, contribuent assurément à contenir tout ou partie de ces risques associés à l'emprunt pour l'ensemble des parties prenantes.

Pour autant, toutes les collectivités ne disposent pas de marges de manœuvre budgétaires semblables et il est régulièrement reconnu que toutes ne sont pas dans une même situation de santé financière³⁶⁶. En lien avec des modifications du contexte local, avec des dynamiques contrariées des recettes ou des dépenses, les obligations liées à la dette peuvent se heurter à des tensions budgétaires, voire les susciter.

Les états de difficulté, de tension, ou inversement de santé et finalement de solvabilité peuvent être appréhendés de multiples façons (Padovani, Scorsone, 2011 ; Du Boy, 2014). La capacité à honorer des engagements est qualifiée, de façon conventionnelle, par l'International City/County Management Association (ICMA)³⁶⁷, sur la base de quatre termes. Ceux-ci sont relatifs à la solvabilité à court terme (correspondant à la notion de liquidité et à la possibilité de payer ses factures), à la solvabilité budgétaire (qui est la capacité à avoir un budget équilibré sur l'année), à la solvabilité à long terme (qui dépasse l'horizon annuel) et à la solvabilité du niveau de service (qui est la capacité de la collectivité à assurer le niveau et la qualité de prestations exigés par le territoire). Une défaillance réside dans une rupture sur l'une et/ou l'autre de ces dimensions, affectant avec une intensité variable l'équilibre et la continuité du budget local, pouvant même aller jusqu'à menacer la viabilité de la collectivité en tant que telle. Les possibilités de défaillances sont alors multiples ou bien encore, le risque lui-même apparaît comme multidimensionnel.

Les engagements pris par les emprunteurs à l'égard de leurs prêteurs, s'ils sont mésestimés, sont potentiellement à même de faire émerger tout ou partie de ces risques et de conduire à des états de défaillance(s).

La « règle d'or » présidant à l'établissement des budgets locaux, le caractère obligatoire des dépenses afférentes à la dette garantissent *a priori* la solvabilité budgétaire et à court terme. Ces règles ou principes n'assurent cependant en rien que les conditions d'équilibre et de paiement sont effectivement réunies lors de l'exécution budgétaire. Elles ne concernent par ailleurs en rien la solvabilité de long terme ou de service.

Il n'est alors pas exclu que les paiements des charges d'intérêt, les remboursements du capital, alliés aux autres dépenses incompressibles, soient susceptibles, dans les cas extrêmes, de dépasser de façon récurrente et durable les capacités budgétaires de la collectivité. Quand de telles formes d'insolvabilité se cumulent et se répètent, l'insuffisance financière de la collectivité est majeure, au point que l'on puisse évoquer un état de faillite.

Dans les faits, une situation de faillite est celle que connaissent les agents privés lorsqu'ils ne sont pas ou plus en mesure de faire face au passif exigible avec leur actif disponible. Les tensions sont apaisées, en tout ou partie, en procédant à une restructuration financière et notamment, à la cession d'une part de l'actif en question.

Un tel mécanisme ne peut être de mise pour les puissances publiques en général, pour les collectivités en particulier.

³⁶⁶ Soulignons que l'usage du terme sous-entend une forme de naturalisation, indiquant implicitement qu'une situation exempte de tension (d'équilibre budgétaire, par exemple) est analysée en termes médicaux et qu'à l'inverse, une dégradation est tenue comme pathologique.

³⁶⁷ Qui est une association représentant les professionnels du « *local government management* », créée en 1914 et basée à Washington. Aux côtés d'autres institutions, cette association contribue à la promotion de l'évaluation de la performance dans les entités locales. (de Lander Julnes, 2008).

La nature (publique) de leur actif, son utilisation au service de missions d'intérêt général s'opposent à toute cession à des fins de résorption des défaillances. Il s'ensuivrait sinon des dégradations du service et de l'investissement (l'un et l'autre à caractère public) alors que le niveau et la qualité de ces derniers fondent leur existence.

En outre, le levier fiscal est actionnable pour réduire les discordances entre charges et moyens, faisant alors du contribuable le principal ou le dernier redevable des difficultés financières. De la sorte, « L'ombre portée de la puissance publique conjur[e] traditionnellement le spectre de la faillite. » (Blanc, 1995, p. 91). Tout en étant usité, le terme même de faillite ne convient alors pas, s'agissant des entités locales françaises³⁶⁸. Son emploi inconsidéré conduirait à souscrire à une façon de gouverner structurée par la fragilité financière, par les impératifs de gestion et par la faillibilité (Joven, Lemoine, 2018).

Qui plus est, l'insolvabilité majeure d'une collectivité française est d'autant plus improbable que la menace de la défaillance est réduite, pour les gouvernements subnationaux, par les possibilités de versement en leur faveur d'une subvention provenant de l'Etat et contribuant au rétablissement des équilibres. Ce renflouement (ou *bailing out*) fait jouer le mécanisme de la contrainte budgétaire dite molle ou relâchée (Breuillé et al., 2006 ; Breuillé, 2008a, 2008b ; Josselin et al., 2012).

Ainsi divers mécanismes – publics - sont-ils à l'œuvre, mettant à distance les risques que surviennent localement des défaillances profondes, notamment celles que pourraient susciter des emprunts mal maîtrisés. Autrement dit, ils contribuent encore à ce que les risques prennent également plutôt forme d'incertitudes (Guengant, 1998a). Cette précision étant apportée, nous employons indifféremment les deux vocables de risques et d'incertitudes.

Notre intérêt pour la soutenabilité des budgets des collectivités et des politiques locales associées devrait nous inciter à privilégier l'analyse des conditions de solvabilité du niveau de service. Celle-ci est en effet au fondement de la légitimité ou de la raison d'être de toute collectivité. Elle engage les capacités immédiates d'action locale comme leur pérennité. Toutefois, ces conditions de fonctionnement et leur maintien dans la durée sont complexes à apprécier et à analyser en tant que tels. Ils sont en effet dépendants du contexte local et de la trajectoire budgétaire de la collectivité. De ce fait, ils apparaissent comme le produit d'une équation multiple dans laquelle l'emprunt ou la dette ne sont que des facteurs parmi d'autres. Considérer ce qui relève de l'endettement local comme un déterminant majeur de la solvabilité du niveau de service conduirait à majorer le rôle des ressources temporaires. A la lecture des travaux existants, il ressort que tout se passe comme si la conjonction des conditions favorables au maintien des autres formes de solvabilité ainsi que la réduction des risques de défaillances sur ces plans formaient autant d'éléments favorables à la pérennité du niveau de service dans son ensemble (Dafflon, 1995, 2002 ; Gilbert, Vaillancourt, 2013). Nous nous rangeons à ces points de vue qui ne contreviennent pas, bien au contraire, à notre parti pris en faveur d'une analyse systémique et d'une prise en considération de la soutenabilité des budgets locaux.

³⁶⁸ Il apparaît comme une transposition des analyses conduites à propos des municipalités américaines et de leurs situations effectives de faillites (Salcedo, 2013). Au moins dans les conceptions françaises, l'usage de ce terme est usurpé. En miroir, l'analyse indique l'absence de parallèle à établir entre la gestion de la dette publique locale et celle (« en bon père de famille ») que pourraient ou devraient effectuer les ménages.

Une portée discutée des ratios conventionnels d'endettement, alternatifs et complémentaires

Dans nos analyses, nous accordons une importance majeure aux conditions de soutenabilité de l'action locale, dont la solvabilité en matière de dette est une composante ou une condition spécifique. Si cette solvabilité peut être appréhendée selon plusieurs horizons temporels (cf. Encadré 11), un crédit particulier demande à être accordé aux capacités budgétaires de long terme, indispensables en vue de soutenir l'action publique locale. Ces capacités peuvent être mises en péril, du fait en particulier de charges de dette dépassant les possibilités locales de remboursement. Tout en ne figurant pas dans les ratios conventionnels, l'indicateur servant à évaluer la capacité locale de désendettement rend compte, de façon privilégiée, de cette solvabilité de long terme de la collectivité et éventuellement, des tensions afférentes (cf. Encadre 12). Si sa valeur est théorique, il rend bien compte du poids de l'encours de dette au regard de la capacité locale de remboursement, cette dernière étant figurée par l'épargne générée à partir du budget courant (ou de fonctionnement). A cette représentation, nous choisissons d'adjoindre les indicateurs rendant compte du niveau et du taux d'endettement. Ces ratios ne sont pas dépourvus d'ambiguïtés, voire de défauts. Toutefois, leur prise en considération présente l'avantage de permettre d'approcher la multi-dimensionnalité des risques associés à la dette locale, voire la diversité des points de repère dont les acteurs locaux (et/ou institutionnels) se saisissent pour le pilotage de la dette ou pour des recours à des crédits.

A des fins d'analyse et de représentation de ces risques, nous testons les (dis)similitudes qu'entretient l'indicateur (estimé) servant à évaluer la capacité d'endettement avec les deux autres ratios conventionnels ayant rapport avec la dette, soit le niveau d'endettement d'une part et le taux d'endettement d'autre part.

Tableau 26 - Indicateurs d'endettement, villes de plus de 10 000 habitants, 2010

	nbe communes	Minimum	Maximum	Moyenne	Coeff. variation
encours dette, en €/hab	900	1	7 271	1 018	0,61
taux d'endettement (dette/RRF), en %	900	<1%	355%	75%	0,52
capacité désendettement (proxy), en années	900	<1	59	6	0,93

Notes : RRF = recettes réelles de fonctionnement ; l'encours est évalué au 31/12/n ; 8 communes ne sont pas prises en compte en raison de leurs spécificités et de valeurs extrêmes atteintes par tout ou partie des ratios.

Source : élaboration à partir de DGCL, ratios

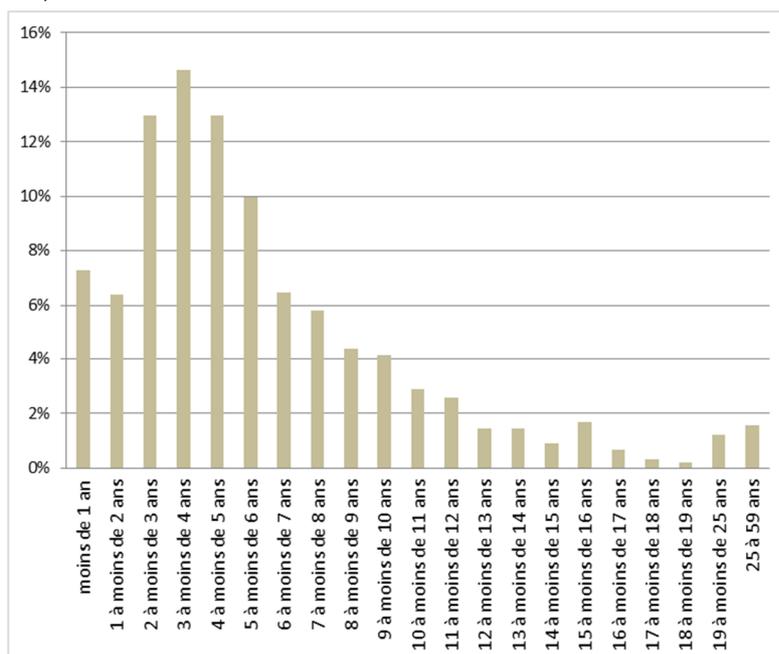
A un premier stade, les valeurs moyennes des trois indicateurs attestent toutes que, dans l'ensemble, l'endettement des villes les plus peuplées n'est pas excessif, loin de là (Tableau 26). Leur solvabilité est même bonne au regard des seuils usuels³⁶⁹. Ceci confirme que les agglomérations, et les plus grandes d'entre elles, ne constituent pas un ensemble porteur de risques majeurs³⁷⁰. On note cependant que la dispersion est très élevée : il est des localités où des tensions budgétaires existent, en lien avec la dette.

La distribution de la capacité de désendettement (Figure 22) l'indique. Néanmoins, si la très grande majorité (85%) des villes prises en compte se situe en deçà du seuil tenu comme limite (placé aux alentours de 10 ans), une fraction non négligeable d'entre elles est positionnée dans la zone considérée comme à fort degré de risques. Cette variabilité confère un intérêt à des analyses territorialisées.

³⁶⁹ Nous soulignons les difficultés à retenir des valeurs normatives, ne serait-ce que pour la capacité de désendettement. Il en va de même pour les 2 autres indicateurs (cf. Encadré 12). De façon indicative, le taux d'endettement médian se situait en 2012 aux alentours de 59% et le ratio dépassait 151% pour les communes faisant partie des 10% les moins bien classées au regard de l'indicateur (Préfecture de l'Aude, DGFiP, 2012).

³⁷⁰ Ce que confirment les données d'ensemble. En 2011, l'encours de l'ensemble des villes de plus de 10 000 habitants atteint 34,6 milliards d'€. Ce qui représente une proportion significative (21,5%) de la dette des Administrations Publiques Locales (APUL) mais une part tout à fait modeste de la richesse nationale (1,8% du PIB) et de la dette publique au sens de Maastricht (environ 2% du total). Leur dette est proportionnée à leur importance fiscale ou financière. Les villes perçoivent en effet des impôts s'élevant à environ 0,9% du PIB, et des recettes récurrentes représentant à peu près 2,4% du PIB (Navarre, 2016).

Figure 22 – Distribution de la capacité de désendettement (estimée/proxy), communes de plus de 10 000 habitants, 2010, en % du nombre de communes



Source : élaboration à partir de DGCL, ratios

Poursuivant, nous avons réalisé des explorations complémentaires autant pour tester le potentiel informatif dont chaque indicateur est porteur que pour apprécier les degrés de tensions (éventuelles) dans les situations d'endettement. Il ressort en particulier que tout en étant fortement corrélés, les trois ratios d'endettement ne convergent pas nécessairement. Ce qui signifie en particulier qu'une communication ou qu'une analyse fondée sur la seule valeur du niveau d'endettement³⁷¹, et/ou même du taux d'endettement, est susceptible de passer sous silence des risques de long terme pour la solvabilité durable de la collectivité et ainsi, de mésestimer la soutenabilité de ses capacités d'action. La réalisation d'une typologie conduit à identifier, autour d'une situation à la fois moyenne et fréquente de faible tension en matière d'endettement, plusieurs groupes/classes de villes au profil singulier. Une gradation est perceptible entre un recours particulièrement modéré à l'emprunt s'accompagnant logiquement d'une absence de risque sur ce plan, à des disproportions³⁷² laissant présager des tensions marquées (révélées par des valeurs simultanément élevées des trois indicateurs).

Si des interprétations peuvent être livrées pour chacun des cas de figure-type (Navarre, 2016), elles demeurent toutefois empreintes d'incertitudes, faute de pouvoir les référer à des postes clés des budgets des collectivités concernées et notamment, à ceux entrant dans la formation du triptyque proposé à l'étude.

³⁷¹ En général nettement corrélée à la valeur du taux d'endettement, en raison du lien (fort) entre l'importance démographique et budgétaire des collectivités.

³⁷² De l'encours au regard de l'importance démographique et/ou budgétaire de la collectivité, comparativement à la situation moyenne et aux seuils usuellement usités.

Encadré 12 – Un ou des indicateurs d'endettement ?

Tout en étant sensibles aux limites des analyses quantitatives dès lors que l'on traite de politiques (locales) en général, de politiques (locales) d'endettement en particulier (Orléan, 2016), si l'on prend le parti de tels modes d'explorations, se pose la question du choix des indications chiffrées les mieux à même de rendre compte de l'objet étudié. La disponibilité des informations conduit bien souvent à adapter ou à restreindre le panel des indicateurs tenus comme les plus pertinents. Concernant l'évaluation de l'endettement de chaque collectivité et les risques éventuels que cette dette fait peser sur sa solvabilité, quels sont alors les indicateurs mobilisables et mobilisés ?

Nous l'avons évoqué, les politiques locales d'endettement mettent en jeu la solvabilité à court terme. Notamment parce qu'elles ont la possibilité de faire appel à des lignes de trésorerie, les collectivités (françaises) peuvent être tenues comme à même de faire face au règlement (annuel voire infra-annuel) des charges (incluant les annuités de la dette) dont elles sont redevables. Les conditions d'équilibre de court terme apparaissent de la sorte comme garanties, en tout ou partie. Par ailleurs, leur respect relève, nous semble-t-il, principalement de techniques gestionnaires (Bouinot, 1990 ; Isler et al., 2000 ; Bacharan et al., 2018) ; de ce fait, ces aspects entrent peu dans nos analyses.

Les charges relevant de l'endettement ont également des incidences sur les conditions de la solvabilité budgétaire. Le paiement des annuités dues aux prêteurs alourdit les dépenses qui peuvent finalement excéder les moyens disponibles. Des règles sont instituées en vue de limiter la portée des déséquilibres dans l'exécution des budgets³⁷³. Le non-respect de ces dispositions fait planer des menaces sur l'autonomie financière et de gestion de la collectivité. Aussi les gestionnaires locaux cherchent-ils à éviter de telles issues. De ce fait, hors circonstances particulières, les situations critiques de déséquilibre budgétaire sont peu fréquentes³⁷⁴.

Les paiements des annuités relèvent de mouvements de flux. Leur importance et leurs modalités de règlement n'informent pas réellement quant aux logiques de stocks pesant sur les budgets et notamment, celles relatives aux sujétions de long terme imputables à la dette (en lien avec la longueur des contrats de prêts). Paradoxalement, alors que l'emprunt engage l'emprunteur dans la durée, seuls les risques de court-terme et budgétaires qui lui sont associés font l'objet d'une surveillance (officielle) intense, collectivité par collectivité. Jusque-là, les charges imputables aux crédits et se concrétisant sur de longues échéances, comparées aux capacités locales de remboursement, n'ont pas donné lieu à des sujétions instituées³⁷⁵. Il en va pourtant de la soutenabilité des budgets, de contraintes à même de peser durablement sur la situation financière de toute entité locale, des ajustements auxquels elle est ou non en mesure de procéder et des actions qu'elle est à même de conduire. L'insistance placée sur les aléas de court terme associés aux emprunts locaux, l'absence de considérations au-delà des horizons annuels révèlent en miroir les représentations officialisées, conventionnelles, voire politiques, des risques dont les collectivités sont ou seraient porteuses.

A la consultation des publications annuelles des collectivités, on constate rapidement que toutes ne mobilisent pas le même éventail d'informations à des fins d'évaluation de leur santé financière ou de leur solvabilité notamment de long

³⁷³ Selon les termes de l'Article L1612-14 du CGCT, « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5% dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement (...), le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. »

³⁷⁴ Entre 2008 et 2013, on compte 715 saisines des Chambres Régionales des Comptes pour déficit important du compte administratif (Art. L. 1612-14 du CGCT), parmi les 3 607 cas de saisine dénombrés. (source : à partir de <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/r/38aa1dc0-05e1-4cf0-9138-72ce8b57512b>, données utilisées pour l'établissement du Rapport public annuel 2014 - tome III Les activités - Saisines des chambres régionales et territoriales des comptes, par type de saisine (2008-2013)).

³⁷⁵ Des tentatives ont été déployées pour limiter la capacité de désendettement dans le cadre des contrats dits de Cahors (cf. Chapitre 1). Désormais, les collectivités et groupements relevant de ce dispositif de contractualisation et dont la capacité de désendettement dépasse, en 2016, un plafond de référence (variable selon le type de collectivité), doivent s'inscrire dans une trajectoire d'amélioration définie par l'exécutif local et le représentant de l'État (cf. *infra*).

terme ; elles adaptent leur choix à leur propre mode de pilotage de l'endettement³⁷⁶. Ceci révèle, en filigrane, le caractère protéiforme des risques et de leur perception. La diversité est moindre dans les productions officielles et/ou institutionnelles.

Elle s'est notamment réduite sous le poids de l'institutionnalisation progressive des pratiques et de la standardisation des informations. La normalisation du cadre comptable des collectivités, sa sophistication constante ont contribué à cet état de fait. A également joué un rôle majeur la mise en place de modalités de prévention et de traitement des risques apparus, pour quelques collectivités, au début des années 1990. La transparence budgétaire devient dès lors un maître-mot. La Loi Aménagement du Territoire de la République ATR (1992)³⁷⁷ marque une avancée décisive dans ce sens. En son nom, toutes les communes (comptant plus de 3 500 habitants) reçoivent l'obligation de produire annuellement un ensemble de ratios rendant compte de leur situation financière³⁷⁸. Ces indicateurs prudentiels portent sur les dimensions stratégiques et sensibles des budgets, au sein desquelles l'endettement tient une bonne place³⁷⁹. Leur production systématique, leur diffusion comme leur mise en partage entre les collectivités et les diverses institutions impliquées, au même titre que les perfectionnements comptables qui ont suivi, participent de tentatives récurrentes d'une objectivation financière locale (Crucis, 2009). Ces initiatives contribuent à la diffusion de procédures et de processus de management au sein des organisations publiques (Lande, Rocher, 2008), contribuant à leur pilotage voire à leur organisation à des fins de performance.

Soulignons que si les dispositions successives et leur renforcement contribuent à la mise en visibilité des engagements de la collectivité en matière d'emprunts, de son stock de dette (et de l'ensemble de ses engagements patrimoniaux), il en résulte une représentation partielle. La nature des informations relatives à l'endettement, telle que conformée par le cadre comptable, est en effet conditionnée par des objectifs financiers, plutôt qu'économiques (Guengant, 1998a). Elle ne retrace en rien l'utilité produite par les collectivités, via leurs interventions en matière de création d'équipements collectifs et/ou de services publics, ni le rôle décisif que jouent les prêts dans la réalisation de cette offre ou dans la constitution des actifs détenus par les entités locales.

En lien avec les orientations managériales, les techniques comptables et les pratiques de contrôle, dans les productions institutionnelles comme dans les analyses budgétaires dites expertes, trois indicateurs sont principalement évalués et commentés en vue de rendre compte du poids de la dette locale³⁸⁰, du stock qu'elle représente et partant, des sujétions dont elle est porteuse.

Le premier représente le niveau local d'endettement : il est établi en rapportant le montant de l'encours de fin d'année (au 31/12) à la population. Son calcul permet de faire abstraction d'effets de taille démographique et bien souvent budgétaire.

Le second, dénommé taux d'endettement, est évalué en comparant l'encours (au 31/12) aux recettes courantes de l'année. Il permet de tester la proportionnalité de la dette à l'importance financière/budgétaire de la collectivité.

Le troisième informe sur la capacité locale de désendettement ; celle-ci est évaluée comme étant le rapport entre l'encours (au 31/12) et l'épargne³⁸¹ annuelle issue de la section de fonctionnement du budget.

³⁷⁶ Les rapports annuels d'activité, les rapports d'orientation budgétaire ou même les comptes rendus accompagnant les comptes administratifs...en attestent. Les éléments d'information recueillis lors des entretiens conduits dans le cadre de la recherche IPL (cf. Volume 1), tout en portant sur un nombre restreint de collectivités, confirment la diversité des pratiques. Les données retenues témoignent pour les unes de la performance ou de l'efficacité locale, pour les autres de la régularité de l'usage des fonds...

³⁷⁷ Et notamment son Décret d'application, n° 93-570 du 27 mars 1993.

³⁷⁸ La liste des ratios prescrits figure en Annexe 4.

³⁷⁹ De ce point de vue, un seul ratio est prévu pour les communes de faible importance démographique : on évalue son niveau, soit le montant de l'encours rapporté à la population. Pour celles qui sont plus peuplées, deux informations complémentaires sont adjointes : le taux d'endettement (soit le montant de l'encours rapporté à celui des recettes réelles de fonctionnement) ; la charge des remboursements est en outre intégrée dans le calcul du coefficient d'autofinancement courant (soit le ratio établi en rapportant les charges tenues comme obligatoires et les recettes courantes, rendant ainsi compte de la capacité à dégager un autofinancement pour le financement des dépenses d'investissement).

³⁸⁰ Les deux premiers figurent dans les ratios rendus obligatoires avec la Loi ATR (cf. *supra*). La Loi prescrit également l'établissement d'un ratio intitulé Marge ou coefficient d'Autofinancement Courant (MAC), calculé comme le rapport entre les charges tenues comme obligatoires (incluant les annuités) et les recettes courantes. Cet indicateur n'est pas intégré à nos analyses : il a trait à la performance locale à épargner, à des obligations de court terme ou d'équilibre liées à l'endettement.

³⁸¹ Ou épargne dite brute ou encore autofinancement. Soit, pour rappel, le solde annuel des recettes réelles et des dépenses réelles de fonctionnement.

Sa valeur rend finalement compte du nombre d'années au terme desquelles la collectivité parviendrait à rembourser l'intégralité de sa dette en y consacrant toute son épargne, toutes choses restant égales par ailleurs.

Tout en étant régulièrement usités, ces indicateurs ou ratios ne sont pas également pertinents (Guengant, 1998c ; Leprince, 2019). En particulier, l'indicateur de niveau, fréquemment utilisé dans le registre communicationnel ainsi que pour les comparaisons interterritoriales, a une faible portée analytique. Rien ne dit que deux collectivités ayant un même niveau d'endettement disposent de capacités identiques de remboursement. Le taux d'endettement est également critiquable. Il agrège en effet plusieurs réalités et de ce fait, les comparaisons en sont faussées. Il représente en effet le rapport entre la capacité de désendettement et la capacité (ou la performance) locale à épargner, ces capacités relevant de contraintes et/ou de politiques ressortant de registres différents. Une même valeur du taux d'endettement peut résulter de la combinaison de valeurs très contrastées de la capacité de désendettement et du taux local d'épargne.

L'indicateur rendant compte de la capacité locale de désendettement est exempt de ces limitations et ne souffre pas de telles ambiguïtés d'interprétation. Il a certes principalement une signification théorique³⁸². Néanmoins, ce ratio a une portée substantielle : il renvoie à une vision pluriannuelle des équilibres (budgétaires) et témoigne de la solvabilité durable de la collectivité (Gilbert, Vaillancourt, 2013). Cette dimension est primordiale et indispensable en vue de compléter les évaluations légales, uniquement focalisées sur les conditions d'équilibre de court terme.

Les valeurs des capacités de désendettement se prêtent à des comparaisons internes et externes. D'un point de vue normatif comme analytique, se pose fréquemment la question du seuil à retenir pour cette capacité, à savoir celui au-delà duquel la collectivité peut être tenue comme en risque de rupture de solvabilité et en situation financière critique. Un certain flou règne à ce propos³⁸³.

Dans l'idéal, localement, la valeur de la capacité de désendettement ne devrait pas excéder la durée de la dette (Gilbert, 2002b ; Binet et al., 2016)³⁸⁴. Si la valeur de cette durée est connue localement, elle ne l'est pas pour des analyses comparatives entre collectivités.

La faculté qu'ont les entités locales de recourir au produit des impôts et d'élever la pression fiscale rend la détermination d'un seuil en matière de durée de désendettement peu opératoire ; elle exclut toute analogie avec les ménages ou les entreprises (Le Foll, 1998). La durée de vie des investissements financés ne peut pas non plus servir de référence ; celle-ci est en effet évaluée de façon conventionnelle (cf. Chapitre 1) et par ailleurs, les prêts sont rarement affectés à des réalisations précises.

Aussi, dans les faits, le seuil en matière de capacité de désendettement est fixé de façon conventionnelle, avec toutefois des variations selon les institutions bancaires³⁸⁵, selon les experts du domaine (Klopfer, 1992, 2009)³⁸⁶, et même selon

³⁸² L'épargne ou l'autofinancement servent à d'autres fins (le financement des dépenses d'investissement) et les collectivités ne visent pas à rembourser (rapidement) l'intégralité de leur dette.

³⁸³ Compte tenu de leur variabilité, les niveaux d'endettement peuvent difficilement donner lieu à la formalisation de seuils normatifs. Des limites, à valeur indicative, existent pour les taux d'endettement ; elles sont mobilisées, au sein d'un faisceau d'indications portant sur d'autres grandeurs budgétaires, afin de repérer les situations de fortes difficultés budgétaires. Des mesures préventives de « redressement » ou de rééquilibrage sont alors proposées par les services ministériels et préfectoraux aux collectivités concernées. Pour les communes les plus peuplées concernées, le taux d'endettement dépasse 160%.

³⁸⁴ Dans les faits, l'évaluation mérite même d'être rendue plus complexe. En toute rigueur, telle qu'évaluée, la capacité de désendettement est assimilable à la durée minimale d'amortissement de la dette. Pour chaque collectivité, elle doit donc être inférieure à la durée contractuelle moyenne du portefeuille d'emprunts. Si le choix d'un seuil pour cette dernière était laissé à la libre appréciation des emprunteurs, ceux-ci se livreraient à des opérations de renégociation de façon à faire preuve de bonnes performances gestionnaires. Ces opérations risqueraient néanmoins de susciter une fuite en avant, par ailleurs coûteuse. Pour que la contrainte d'équilibre annuelle soit satisfaite, il faut encore que le délai minimal établi soit inférieur à la durée apparente de remboursement (évaluée en rapportant le montant de l'encours au remboursement annuel en capital). La capacité de désendettement doit donc être inférieure au minimum des deux termes que représentent la durée contractuelle moyenne des prêts et leur durée apparente, de façon à respecter simultanément les conditions de sa solvabilité pluriannuelle et annuelle.

³⁸⁵ Retenant une valeur limite située entre 8 et 10 ans.

³⁸⁶ Dans la mesure où la collectivité contracte des emprunts pour des temps longs, le ratio dette/autofinancement peut être de l'ordre de 10 ans et l'on peut même fixer la barre à 15 ans, correspondant à la durée usuelle sur laquelle les financements sont proposés aux collectivités locales. Des variations sont envisageables selon l'importance démographique des collectivités. Selon l'auteur, pour les localités comptant moins de 2 000 habitants, on estime par exemple qu'elles sont avec une valeur de moins de 8 ans en 'zone verte', entre 8 et 11 ans en 'zone médiane', entre 11 et 15 ans en 'zone orange', à plus de 15 ans en 'zone rouge' (source : <http://www.lalettredesfinancesdescommunesdemoinsde2000habitants.com/article-106483.html?edition=6973>)

les élus ou leurs représentants³⁸⁷. Compte tenu de cette variabilité, les analystes reconnaissent que, autant que la valeur absolue, le taux d'évolution de l'indicateur est digne d'attention ; cette variation est en effet indicative, pour une institution locale donnée comme pour plusieurs d'entre elles, de l'apparition de menaces, ou de risques, pour la solvabilité, de leur intensification ou de leur allègement.

Pour les analyses statiques³⁸⁸ que nous conduisons, en dépit des incertitudes voire du relatif arbitraire pesant sur les valeurs limites à retenir pour la capacité locale de désendettement, nous privilégions cet indicateur, en raison de son intérêt. S'il est illustratif de la solvabilité de long terme, il l'est également, d'une certaine façon, de la soutenabilité des budgets locaux, telle qu'elle transparait au cœur de nos problématiques.

De façon toutefois à explorer les différentes facettes et la multi-dimensionnalité des risques associés à l'endettement local, nous procédons également à des analyses croisées, mobilisant les différents indicateurs mentionnés. Les proximités comme les dissimilitudes dans les indications qu'ils fournissent, pour tout ou partie des collectivités, nous semblent en effet pouvoir être illustratives de tensions spécifiques (éventuelles) liées à l'importance de l'encours et au-delà, de réflexions concernant les politiques locales d'endettement.

Mentionnons encore que le niveau et le taux local d'endettement font partie des ratios obligatoirement établis par les collectivités. En lien, leurs valeurs annuelles (comme celle des autres indicateurs obligatoires), collectivité par collectivité, ont donné lieu à une diffusion systématique : ce matériau constitue une base empirique dont le contenu est stabilisé et dont on peut se saisir pour des traitements détaillés. Les valeurs des capacités locales de désendettement doivent *a contrario* être établies par combinaison des valeurs disponibles pour les autres ratios publiés³⁸⁹. Tout en étant tenue comme la plus pertinente, cette indication résulte d'une forme d'approximation (*proxy*) dont nous nous saisissons, en complément des deux autres indicateurs officiels d'endettement.

Que l'on retienne l'un ou l'autre des ratios d'endettement examinés, il importe de souligner que les séries de valeurs généralement disponibles pour les analyses sont établies uniquement en considérant le budget de la collectivité. L'analyse détaillée des mécanismes à l'origine des surendettements intervenus dans les années 90 montre pourtant que, pour l'essentiel, l'émergence de ces situations critiques dépend non pas seulement des risques internes aux collectivités (largement circonscrits par les règles en vigueur), mais également de ceux, externes, tenant aux engagements financiers que les collectivités prennent dans des structures tierces ou au travers de leurs budgets annexes (Le Foll, 1998). En toute rigueur et en vue d'une vision exacte des risques associés à la dette locale, il conviendrait alors de procéder à des opérations effectives de consolidation.

Les explorations conduites jusque-là, dont celles que nous avons réalisées, sont demeurées tributaires des catégorisations (comptables) instituées, de la périodicité dans la diffusion institutionnelle des données, soit autant d'ajustements pragmatiques, susceptibles d'éloigner des choix scientifiques formulés *a priori*³⁹⁰.

³⁸⁷ Certains parlementaires estiment que « Le seuil d'insolvabilité pour une collectivité est fixé à 15 ans, soit la durée de vie moyenne des équipements et des emprunts souscrits pour les financer. Au-delà de 12 ans, la collectivité se situe dans la zone d'alerte » (Dallier et al., 2014)

³⁸⁸ Ou rendues telles lorsque des séries temporelles ne sont pas disponibles.

³⁸⁹ Cf. Annexe 4- Capacité de désendettement (proxy) = Dette (capital restant dû au 31/12)/Epargne = [Dette (capital restant dû au 31/12) / population] / [Recettes réelles de fonctionnement (RRF)/population - Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)/population]

³⁹⁰ Dans le cadre des projets IPL et InveST, des consolidations ont été tentées.

Une combinaison de logiques fondant les formes du triptyque identifié

Nous cherchons maintenant à expliciter non plus quels sont les liens entre les indicateurs d'endettement mais bien plutôt quelles sont les formes prises par le triptyque local, reliant ce qui relève des impôts, ce qui a trait aux dépenses locales et enfin, ce qui révèle l'importance de la dette³⁹¹ et quelles sont les logiques sous-jacentes à ces figures particulières. Afin de constituer un faisceau de variables représentatives de chacun de ces pôles (ou sommets) du triptyque, nous effectuons un choix raisonné de variables au sein de l'éventail des ratios publiés (cf. Tableau 27).

Tableau 27 – Variables d'analyse retenues (triptyque) et valeurs moyennes, (894) communes de plus de 10 000 habitants, 2010

	variable	statut	moyenne
Dépenses	Taux équipement, en %	active	22%
	Dépense totale, en €/hab	active	1 452
Impôts	Pression fiscale ménages, en %	active	105%
	Produit impôts, en €/hab	active	535
Endettement	Flux Emprunt (net) 2009-2010, en €/hab	illustrative	-1
	Capacité désendettement (proxy), en années	illustrative	6
	Taux d'endettement, en %	active	75%
	Niveau endettement, en €/hab	illustrative	1 019

Source : élaboration à partir de DGCL

L'analyse multidimensionnelle³⁹² est porteuse d'enseignements. En premier lieu, les villes se distinguent les unes des autres en fonction du niveau de leur niveau de dépenses et/ou de celui de leurs impôts, les deux étant fortement corrélés³⁹³. Nous avons constaté que toutes les (grandes) agglomérations sont loin d'être égales, en termes de fiscalité (cf. Chapitre 2) ; elles ne le sont pas non plus sur le plan des niveaux budgétaires. En second lieu, les localités se différencient selon leur taux d'endettement et l'intensité de l'effort fiscal reposant sur les ménages, soit encore en fonction de variables relatives aux modes de mobilisation des ressources locales et donc, à la pression exercée soit sur les budgets en général, soit sur les contribuables en particulier.

Les deux différenciations sont indépendantes l'une de l'autre³⁹⁴ : les communes qui dépensent et prélèvent le plus ne sont pas les plus endettées ni celles qui imposent le plus les ménages. Implicitement, les ressources pérennes et les contributions provenant des activités économiques peuvent faire la différence. Tout se passe encore comme si le recours à l'emprunt, puis le stock de dette qui se constitue progressivement, obéissaient à une logique ne ressortant pas de celle présidant à la fixation des niveaux de dépenses et/ou de ressources fiscales. Impôts et prêts peuvent être mobilisés de façon complémentaire³⁹⁵.

³⁹¹ Compte tenu des investigations précédentes, il reviendrait de prendre en compte les 3 indicateurs d'endettement puisque ceux-ci délivrent des informations de nature différente. Cependant, l'analyse d'ensemble serait biaisée par leurs redondances et le poids de l'endettement serait surdimensionné au regard des autres dimensions d'analyse. Aussi, même si la capacité de désendettement est tenue comme le ratio majeur de détection des risques financiers, compte tenu des incertitudes pesant sur son mode d'évaluation dans notre étude, nous privilégions le taux d'endettement afin de rendre compte de la situation des villes étudiées.

Les deux autres ratios d'endettement sont considérés en tant que variables supplémentaires. Au même titre, nous incluons le flux (net) d'emprunts de chaque ville, entre 2009 et 2010 (représentant la dynamique locale d'endettement ou de désendettement). Les variables participent à l'analyse à titre illustratif sans toutefois jouer un rôle actif. A l'issue des analyses, il apparaît que les 3 indicateurs d'endettement se positionnent à proximité les uns des autres dans les plans factoriels, ce qui souligne à nouveau les similitudes dans leur distribution. Selon les attendus, la variable descriptive du flux annuel d'emprunt se positionne quant à elle à proximité du taux d'équipement, le recours aux prêts ayant bien comme vocation de servir à financer des dépenses d'investissement.

³⁹² Analyse en Composantes Principales ACP.

³⁹³ Sans que l'on puisse à ce stade déterminer si les dépenses sont élevées parce que les produits des impôts sont abondants ou si le niveau de dépenses impose, pour être effectif, un fort recours à la pression fiscale.

³⁹⁴ Elles apparaissent sur les axes factoriels 1 et 2 qui sont orthogonaux.

³⁹⁵ Plutôt que substitutive.

De la sorte, l'exploration conduit à mettre en évidence que si le triptyque mentionné existe théoriquement, dans les faits, la relation est forte entre deux de ses sommets (niveau des dépenses et des impôts), qu'elle est plus lâche concernant la pression de l'endettement, telle qu'elle est évaluée.

Une typologie et la répartition des villes dans des classes de ressemblance (au nombre de 7)³⁹⁶ apportent des précisions sur les combinaisons entre les variables mobilisées et partant, sur les formes-types que prend le triptyque retenu. Avec la Figure 23 est fournie une représentation synthétique du profil de chacune des classes (comparativement à la situation d'ensemble)³⁹⁷.

Les distinctions dans les profils des classes (et des villes) confirment la nécessité et l'intérêt d'un regard différencié à porter sur les problématique d'emprunt et de dette locale, à la lueur des autres composantes des budgets. Même si chaque classe possède des spécificités dont on ne peut faire abstraction, on constate que les réalités de l'endettement, des dépenses et de la fiscalité locale s'ordonnent autour de 3 formes majeures du triptyque identifié. En raison des dépendances systémiques au sein des budgets, il apparaît nettement que les tensions ou effets de différenciation, lorsqu'ils se manifestent, affectent simultanément plusieurs postes composant les sommets du triptyque. Par ailleurs, rares sont les situations et cas de figure dans lesquels les situations d'endettement se révèlent comme étant particulièrement tendues, ou à risques selon les représentations conventionnelles.

De façon schématique, pour les villes des classes 3, 1 et 2, le triptyque prend la forme de la modération (du recours à l'impôt, du poids de l'endettement et de l'intensité des dépenses). Tout en étant relativement semblables, ces situations trouvent leurs origines dans des mécanismes de nature différente. Ainsi, la pression de la dette et sur les impôts est relativement accentuée pour les villes de la classe 2 : la modestie des ressources (fiscales) mobilisables et déjà fortement sollicitées est désormais à même de constituer un frein à l'élévation des contributions et des dépenses. Tout se passe comme si, dans les villes de la classe 3, une telle pression n'avait pas (encore) été effectuée, comme si elle était en œuvre, mais de façon tempérée, pour les localités de la classe 1.

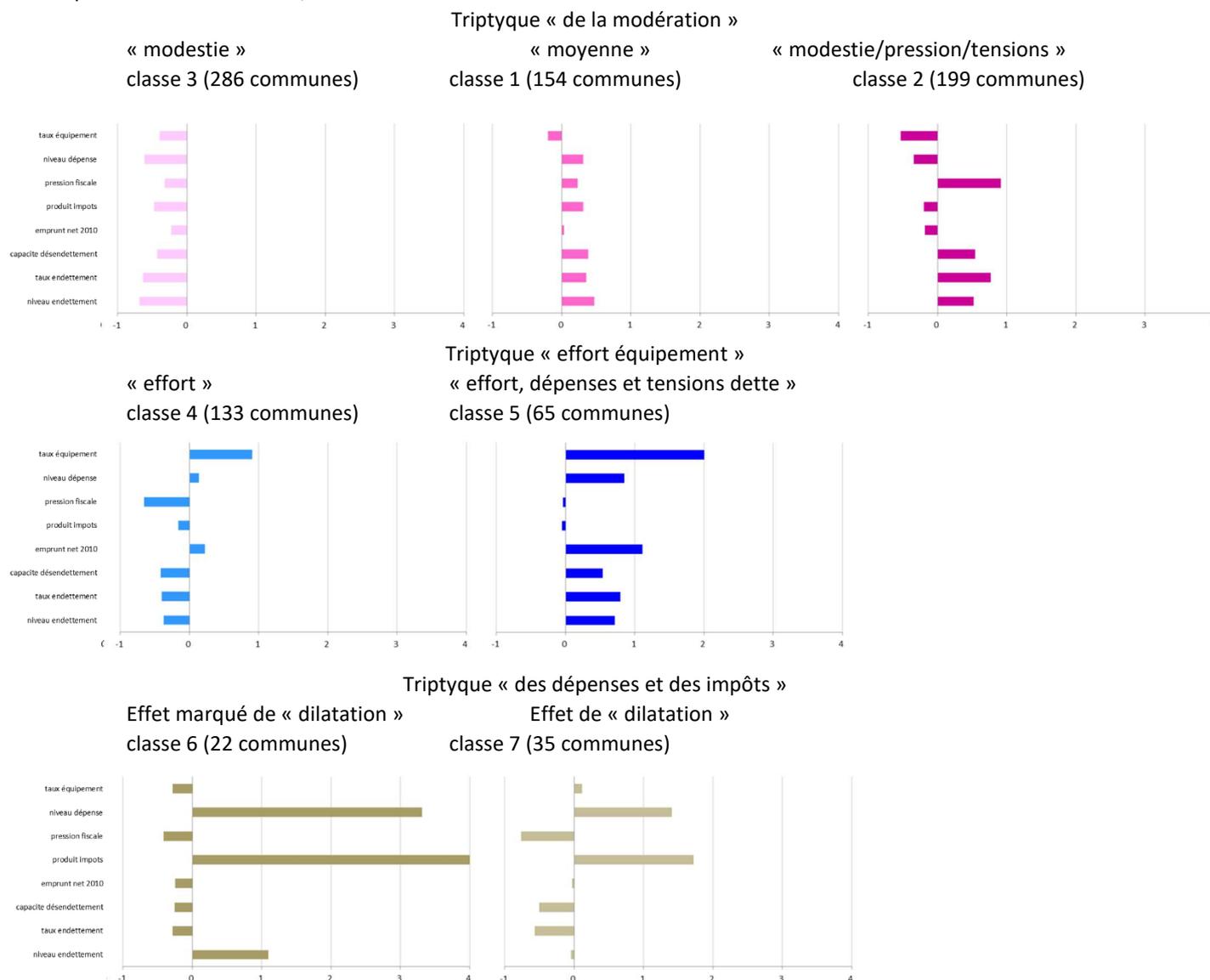
S'agissant des localités des classes 4 et 5, la forme du triptyque est marquée par la tension des budgets vers des créations (ou renouvellements) d'équipements. L'intensité de cet effort diffère entre les 2 classes, voire son ancienneté. Les dépenses, l'emprunt (net) et la dette sont dans l'ensemble marqués pour les villes de la classe 5 : des valeurs élevées de l'ensemble des indicateurs d'endettement indiquent que la dynamique en cours était déjà installée antérieurement, suscitant un appel certain à des ressources temporaires. La pression fiscale pour les localités de la classe 4 est élevée : des difficultés pour accroître son intensité constituent-elles des freins pour une expansion tant des dépenses que du recours à des crédits ?

Même si c'est à des degrés divers, comparativement aux autres localités et aux moyennes, les villes des classes 6 et 7 ont des niveaux élevés de dépenses et d'impôts, en raison de l'abondance de leur richesse fiscale/financière potentielle. Bon nombre des postes budgétaires subissent un « effet de dilatation » sans que pour autant, il en résulte de pression marquée sur les contribuables ou de tension en matière de recours à des crédits.

³⁹⁶ Grâce à une Classification Ascendante Hiérarchique CAH.

³⁹⁷ Les valeurs moyennes établies pour chacun des profils-types figurent en Annexe 5.

Figure 23 - Représentation des profils-types et des triptyques comparativement à la situation d'ensemble, communes de plus de 10 000 habitants, 2010



Note de lecture : chaque barre du diagramme représente la différence entre la moyenne de chaque classe et la moyenne d'ensemble ; cette distance est exprimée en nombre d'écart types de chaque variable

Source : élaboration à partir de DGCL

Les analyses ainsi réalisées sont utiles non seulement pour inscrire les réalités des situations de dette et les manifestations des politiques locales d'endettement dans celles des (sous-)systèmes que constituent les budgets locaux mais également pour révéler la combinaison – variable – des pressions, des opportunités voire des choix politiques locaux à même de fonder la variabilité constatée. Les configurations fiscal-financières ainsi identifiées se manifestent-elles plus particulièrement dans des contextes socio-territoriaux particuliers ? Si tous les territoires ne sont pas égaux devant la fiscalité, selon toute hypothèse, on peut supposer qu'ils ne le sont pas non plus devant les dépenses ni logiquement, devant l'emprunt.

Des figures du triptyque territorialement différenciées

Les analyses que nous avons effectuées en matière de fiscalité locale (cf. Chapitre 2) nous ont permis de mettre en évidence que si les contextes socio-économiques ne sont pas totalement « déterminants », ils ne sont pas sans lien avec les situations de richesse fiscale (ou financière) des collectivités, ainsi qu'avec les

niveaux des contributions et même, avec leurs variations. Nous avons fait état de (l'expression) de politiques fiscales territorialisées.

Les fonctions de dépenses établies par les chercheurs révèlent par ailleurs une sensibilité des charges locales aux caractéristiques mêmes des territoires (Gilbert, Guengant, 2004). De ce fait, nous postulons que les formes du triptyque telles que nous les avons identifiées entretiennent elles aussi des liens avec ces caractéristiques.

Nous recherchons de ce fait si des formes particulières du triptyque en question se manifestent de façon privilégiée dans des contextes socio-territoriaux spécifiques. Pour ce faire, nous empruntons à un protocole méthodologique que nous avons initié (Navarre, Rousseau, 2013a). L'analyse est dans ce cas dite « dissociée » ; cette modalité d'investigation est décrite avec détail (cf. Encadré 13) et elle est mise en perspective avec un autre mode envisageable, alors dit « associé ». Dans notre cas de figure, la méthode « dissociée » consiste à construire une typologie fondée sur un ensemble de descripteurs rendant compte de façon pertinente des situations socio-économiques prévalant dans les collectivités retenues³⁹⁸ et ensuite, à « croiser » les résultats obtenus avec ceux issus de la typologie fiscal-financière, en l'occurrence celle ayant servi à repérer les différentes formes du triptyque retenu. Les 2 classifications sont réalisées de façon indépendante et à l'issue, leurs résultats sont mis en regard. La lecture du tableau de contingence qui en résulte conduit à mettre en relief les associations les plus représentées, c'est-à-dire celles où la probabilité qu'une collectivité à triptyque particulier s'apparente à un profil socio-économique type (ou inversement)³⁹⁹.

Apparaissent ainsi des cas marquants, au regard d'une distribution aléatoire, indiquant l'existence de liens de dépendance entre les deux registres considérés (Tableau 28). Ainsi par exemple, les villes fortement attractives se caractérisent par un triptyque placé sous le sceau de la modération et même de la modestie. Les dynamiques locales d'aménagement, de développement... ne suscitent pas de mobilisation spécifique des budgets communaux et en tout cas, pas de recours à des crédits qui mettraient à mal la solvabilité budgétaire. Les situations de pression sur la fiscalité et/ou sur l'endettement sont peu représentées. Il n'existe pas non plus de tension marquée en la matière, au contraire, pour les villes composant les tissus métropolitains. Pour certaines d'entre elles (18), l'effet de dilatation du triptyque et l'absence de risques majeurs sont nets : la présence de bases taxables, la combinaison entre occupations résidentielles et activités productives sont suffisamment installées pour mettre à distance des incertitudes en matière de solvabilité. Dans tous ces cas de figure, tout se passe alors comme s'il existait une compatibilité et une conjonction positive entre contexte socio-territorial et configuration fiscal-financière, pour ces villes présentant une situation favorable (du point de vue des revenus de leurs habitants, des activités présentes, de leur dynamique).

Assez logiquement, l'attractivité (démographique, urbaine) s'accompagne d'un effort d'équipement marqué (pour 58 villes) sans qu'il existe des tensions majeures pour le triptyque considéré, notamment en matière de dette. Si l'effort est proportionné aux ressources et au budget du moment, il n'est par contre pas exclu que les pressions s'accroissent par la suite du fait des charges récurrentes imputables aux réalisations effectuées, ou bien en cas de stabilisation voire de retournement de la dynamique territoriale en cours. Ces villes pourraient ainsi constituer une catégorie charnière entre des combinaisons favorables et d'autres qui le sont moins.

³⁹⁸ Ces variables, les (7) profils identifiés sont décrits en Annexe 5.

³⁹⁹ L'analyse du tableau permet également de repérer les associations sous-représentées, voire même celles qui ne se manifestent pas.

Tableau 28 – Typologies croisées, triptyques (endettement, impôts, dépenses) et contextes territoriaux (socio-économiques), (885) communes de plus de 10 000 habitants

triptyque	contexte	perte de vitesse/déprise	attractivité	métropolitain	ensemble
modération	modestie	106	115	59	280
	moyenne	65	49	40	154
	pression/tension	126	46	26	198
effort équipement	effort	40	58	33	131
	effort/tension dette	26	25	14	65
des dépenses et des impôts (richesse)	effet dilatation marqué	5	8	9	22
	effet dilatation	5	12	18	35
ensemble		373	313	199	885

Notes : les valeurs apparaissant dans des cases colorées sont significatives au seuil statistique $\alpha=0,05$ (niveau de signification du test du Chi2) ; de façon à ce que le test puisse être effectué (les effectifs au sein du tableau de contingence doivent être supérieurs - ou égaux - à 5), les classes ressortant d'un contexte territorial analogue ont été regroupées : contexte de perte de vitesse/déprise = villes (d'anciens territoires productifs) en perte de vitesse + villes petites et moyennes en nette situation de déprise ; contexte d'attractivité = villes attractives et dynamiques (population et/ou emploi) + villes fortement attractives et dynamiques (population et/ou emploi, revenus élevés) + villes attractives, résidentielles et de tourisme ; contexte métropolitain = villes Ile de France + métropoles et périphéries (résidentielles et/ou productives)

 L'effectif est significatif et supérieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

 L'effectif est significatif et inférieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

Source : élaboration à partir de DGCL et Insee

A l'opposé des conjonctions précédentes, plutôt favorables et exemptes de risques manifestes, on observe une surreprésentation des villes en situation de perte de vitesse ou de déprise et confrontées conjointement à des contraintes manifestes sur les trois pôles du triptyque qui les caractérise. Malgré une intense pression fiscale, les dépenses et l'effort d'équipement demeurent modérés voire modestes ; les valeurs des indicateurs d'endettement convergent, attestant de l'existence de tensions budgétaires. L'emprunt peut être là, voire a pu être un mal nécessaire. La perte de contribuables, le départ des activités... minent les capacités fiscales et financières des collectivités concernées quand elles sont pourtant confrontées à des charges dont celles de la dette qui sont incompressibles. Il apparaît alors difficilement envisageable que les budgets locaux puissent être mobilisés, si ce n'est pour contrer la déprise en cours, au moins pour l'accompagner.

Assurément, l'analyse de typologies et les traitements statistiques ne suffisent pas à épuiser la diversité des situations ; elles font sans conteste courir le risque d'omettre des cas de tensions potentielles ou de risques avérés, tels ceux que suscitent la dette locale et les politiques d'endettement. Néanmoins, la démarche que nous avons adoptée et les résultats auxquels nous aboutissons mettent en relief des traits majeurs : d'une part, les (inter)relations entre l'endettement et les autres composantes des budgets locaux se déploient différemment selon les collectivités, et d'autre part il existe une étroite intrication entre ces budgets et les faits territoriaux.

Toutes choses égales par ailleurs, soit encore à charges et à fiscalité semblables, les indicateurs d'endettement ne sont pas identiques, signifiant l'existence de politiques locales diversifiées de dette. En dépit des mesures régulatrices voire normatives suscitant une certaine uniformisation, les différences budgétaires persistent et des processus cumulatifs de différenciation sont à même de s'enclencher, les uns confortant les capacités budgétaires locales, les autres mettant à mal les états les plus tendus et suscitant une intensification des risques de ruptures.

Par ailleurs, en raison des effets systémiques mis en évidence, il apparaît que la résolution de tensions en matière de solvabilité peut difficilement être envisagée en faisant abstraction du contexte (fiscalo-financier comme territorial) dans lequel ces risques se manifestent. Dans le cadre de la contractualisation initiée avec les collectivités en vue de les associer (plus) étroitement au redressement des comptes publics (cf. Chapitre 1), il était initialement envisagé de durcir la « règle d'or » pesant sur l'endettement local et notamment, de contraindre toute collectivité signataire à respecter un seuil prescrit en matière de capacité de désendettement. Il était prévu d'établir un ratio prudentiel d'endettement, estimé par la valeur de l'encours de dette rapporté à celle de la capacité d'autofinancement (Jaune budgétaire, 2018). Ces dispositions ont suscité de vives réactions de la part des représentants des collectivités voyant là une atteinte manifeste à l'autonomie locale ; ils les ont estimées contraires au principe de libre administration présidant à leur action⁴⁰⁰, voire antinomiques avec l'esprit même de la décentralisation (Mission Finances locales, 2017). Les dispositions en question ne figurent plus dans la version finale de la Loi : les mesures de surveillance ont été assouplies et leur champ d'application est restreint⁴⁰¹. Qu'elle soit contraignante ou qu'elle prenne un caractère incitatif, la portée d'un tel dispositif peut être interrogée. Ne vise-t-il pas principalement un symptôme quand un traitement substantiel pourrait s'imposer, s'agissant tout particulièrement des collectivités que nous avons repérées comme étant en difficultés du point de vue du développement de leur territoire, en tensions sur l'ensemble des dimensions structurantes de leur triptyque budgétaire ?

Les explorations effectuées contiennent seulement quelques ébauches de perspectives diachroniques (pour la période 2002-2010). Même si la dépendance aux états antérieurs de dette, aux stratégies préalables de dépenses ou d'imposition est esquissée, une analyse fine des évolutions des situations n'est pas effectuée. Nos explorations n'intègrent par ailleurs pas de données propres aux groupements de communes, quand l'intercommunalisation est une clé permettant de mieux appréhender les situations territoriales (cf. Chapitre 4). De ce fait, nous complétons ces premières élaborations par une étude détaillée des dynamiques ou trajectoires d'endettement des ensembles intercommunaux, conduite pour les années 2008 et 2015.

⁴⁰⁰ Cf. notamment Localtis, 9 octobre 2017, « Finances publiques - Contrôle de l'endettement des collectivités : ce que prévoit le gouvernement »

(source : <https://www.banquedesterritoires.fr/contrôle-de-lendettement-des-collectivites-ce-que-prevoit-le-gouvernement>)

⁴⁰¹ Les collectivités signataires des contrats et dont la capacité dépasse un seuil prescrit (12 ans par exemple pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) doivent faire la preuve qu'elles s'engagent dans une trajectoire pluriannuelle d'amélioration du ratio d'endettement (Article 24 de la Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018).

2-3-Les trajectoires variables d'endettement des ensembles intercommunaux

Sur la base des ratios pris en compte pour les analyses que nous avons présentées, nous avons constaté que, pour les seules villes de 10 000 habitants, entre 2002 et 2010, la tendance était au désendettement : la moyenne du niveau comme celle du taux d'endettement diminuaient⁴⁰². La dette progressait moins rapidement que les recettes courantes mais cependant plus fortement que les volumes d'épargne, les capacités de désendettement allant en augmentant, laissant entendre des menaces sur la solvabilité durable de ces localités.

En outre, nous avons observé qu'il n'existait pas de lien systématique entre la dette des communes et celle de leur intercommunalité (à fiscalité propre) d'appartenance. Les niveaux d'endettement respectifs peuvent être simultanément élevés ou faibles, révélant des situations d'endogamie (Estèbe, Talandier, 2005) ; l'asymétrie des positions (communales et intercommunales) prévaut cependant, laissant entendre des faits de substitution ou bien encore une absence de coordination dans les choix financiers.

Nous poursuivons ces premiers examens en focalisant l'attention sur les ensembles intercommunaux⁴⁰³, en considérant leurs dynamiques d'endettement entre 2008 et 2015. Tout en relevant d'une nécessité pragmatique⁴⁰⁴, le choix de cet intervalle de temps permet d'apporter un regard complémentaire à celui livré précédemment. Il est propice à l'observation de la variabilité constatée pour les tendances à la décélération et à l'intensification des recours locaux à l'emprunt. Soulignons encore que les intercommunalités (à fiscalité propre) jouent un rôle particulier en matière d'emprunt : si les communes sont encore à l'origine de la plus forte part du flux net de prêts et continuent à détenir la plus forte proportion de l'encours (Tableau 24), les réalités se transforment progressivement avec la montée en puissance (budgétaire) des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)⁴⁰⁵.

Dans ce contexte de changements, nous nous centrons alors sur la mise en évidence des évolutions apparues au cours de la période en les fédérant autour de la notion de trajectoires, telle qu'elle est mise en œuvre dans diverses recherches (Piron et *al.*, 2004 ; Mathian, Sanders, 2015) et telle que nous avons déjà pu l'expérimenter (Talandier et *al.*, 2019). Des analyses multidimensionnelles⁴⁰⁶ sont mises en œuvre pour des objets spatiaux, caractérisés par des variables mesurées à différentes dates (ou par leurs évolutions), afin de percevoir les permanences (soit alors des structures) comme les changements (soit alors les trajectoires temporelles proprement dites).

Une première analyse (ACP) montre que les variables descriptives des situations en 2008 d'une part et en 2015 d'autre part possèdent le même pouvoir différenciateur. Ce qui est porteur d'un premier résultat : les structures sont dans l'ensemble stables et les situations des collectivités, telles qu'examinées, sont marquées par une forte inertie. Si des processus de différenciation interviennent entre 2008 et 2015, ils s'inscrivent dans un paysage de différences interterritoriales déjà constituées.

La mise en évidence de ces processus suppose de travailler à un niveau plus fin de détail, et donc d'envisager les taux d'évolution des grandeurs considérées.

⁴⁰² Pour un échantillon stable de 856 communes comptant plus de 10 000 habitants en 2002 et en 2010.

⁴⁰³ L'intérêt de ces objets, constitués par agrégation des réalités communales et intercommunales, a déjà été souligné (*cf.* Chapitre 2). Rappelons que les valeurs ou montants pour l'ensemble sont obtenus par consolidation des valeurs propres aux communes et à leur intercommunalité.

⁴⁰⁴ Les données budgétaires individuelles ne sont pas disponibles pour les intercommunalités à des dates antérieures. La plupart des EPCI à fiscalité propre étaient en cours de constitution durant cette période. Du fait des multiples recompositions intervenues en matière d'intercommunalité (*cf.* Chapitre 4), les analyses longitudinales en la matière sont rendues délicates.

⁴⁰⁵ Le stock de dette intercommunal représentait, en 2008, 22% de celui revenant au secteur communal ; en 2015, cette part s'élève à 27% (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2012, 2017).

⁴⁰⁶ Analyses en Composantes Principales et Classifications Ascendantes Hiérarchiques.

Nos analyses portent sur les (1 078) ensembles intercommunaux demeurés stables en composition communale entre 2008 et 2015⁴⁰⁷. Sur la base des résultats établis pour les villes de plus de 10 000 habitants, les ensembles sont caractérisés par les variables représentant le triptyque retenu (soit le niveau de richesse locale, l'effort local d'équipement et l'endettement de l'ensemble⁴⁰⁸). Les situations et leur dynamique sont en outre appréhendées par l'intermédiaire de l'importance de la population locale et de son évolution⁴⁰⁹.

Il apparaît que les variables sélectionnées ne jouent pas tout à fait le même rôle différenciateur selon que l'on considère les ensembles qui sont généralement les plus urbains (organisés autour de communautés d'agglomération CA, de communautés urbaines CU ou de syndicats d'agglomération nouvelle SAN) ou les ensembles aux caractéristiques variables d'un point de vue socio-territorial (constitués autour de communautés de communes CC) ou encore selon que l'on retienne la totalité de ces ensembles. Ce qui illustre à nouveau la difficulté à établir des constats ayant une portée générale. Dans les faits, les différenciations s'effectuent principalement sur la base des dynamiques d'investissement (en lien avec les évolutions démographiques, fortes dans les ensembles les moins agglomérés, moindres dans les agglomérations elles-mêmes). L'existence de ces différences enjoint à éviter les amalgames : les analyses sont de ce fait conduites en distinguant les ensembles selon la nature institutionnelle du groupement (CA, CU et SAN d'un côté, CC de l'autre)⁴¹⁰. Les profils des classes de ressemblance identifiées apparaissent en Annexe 5.

Globalement, les analyses concernant le groupe constitué des ensembles formés autour des communautés de communes font apparaître deux points marquants. D'une part, le groupe lui-même se scinde en deux sous-groupes, certains ensembles s'orientant vers l'endettement, d'autres au contraire allant vers un désendettement. Les trajectoires en matière de dette sont alors multiples, et même contraires. D'autre part, il apparaît, sur le plan statistique, que le taux moyen annuel d'évolution de la dette n'est pas significativement corrélé au niveau d'endettement. L'emprunt n'appelle donc pas nécessairement l'emprunt. Les trajectoires territoriales ne sont donc ni cumulatives, ni identiques. Convergeant ou divergeant, elles ne relèvent pas d'un modèle unique ou d'une tendance majeure qui orienterait vers une « moyennisation ». A la manière de ce qui avait été constaté pour les régions (Dufrenot et *al.*, 2011), des mouvements diversifiés recomposent le paysage de l'endettement des ensembles intercommunaux (étudiés), sans toutefois le transformer fondamentalement et sans aplanir les différences initiales.

Les lignes de partage sont peu ou moins marquées pour les autres ensembles intercommunaux, plus urbains. Elles portent principalement sur la gestion des stocks (d'équipement, de dette...) plutôt que sur les flux. La différenciation par des faits de structure l'emporterait, comparativement à l'effet de trajectoires différenciées. A l'image de ce que l'on a établi pour les grandes villes, de façon contre-intuitive, certains ensembles sont à la fois plus riches et plus endettés qu'en moyenne. De façon générale, il n'existe cependant

⁴⁰⁷ Portant sur 41% des communes regroupées en 2015 et rassemblant 40% de la population rassemblée dans les intercommunalités, ils constituent un échantillon qui peut être tenu comme significatif. Leur encours, au 31/12/08 comme au 31/12/15, représente en outre 45% de celui du secteur communal/bloc local.

⁴⁰⁸ Le descriptif exact des variables d'analyse figure dans l'Annexe 5. Le taux d'équipement est évalué pour 2008 ainsi que sa dynamique pendant la période 2008-2015.

Malgré leurs liens et leurs éventuelles redondances, les valeurs des 3 indicateurs d'endettement sont retenues pour 2008 ainsi que leur taux d'évolution entre 2008 et 2015 ; elles sont complétées par celle du flux net d'emprunt en 2015.

⁴⁰⁹ Nous avons souligné que le critère démographique n'était pas déterminant ; il entretient cependant des liens avec l'importance budgétaire des collectivités ; il la résume d'une certaine façon. Nous avons constaté (*cf. supra*) que les variations démographiques sont illustratives des dynamiques territoriales, des besoins plus ou moins intenses en termes de création d'équipements et partant, de besoins d'emprunts.

⁴¹⁰ Ce qui revient finalement à prendre appui, de façon implicite, sur des caractéristiques socio-territoriales.

pas de relation systématique (de complémentarité ou de substitution) entre les ressources temporaires et le niveau de richesse (soit encore, de façon indirecte, le niveau des impôts). Là encore, comme pour les seules communes, le triptyque prend des formes diversifiées, celles-ci ne relevant pas de déterminations directement causales.

La manifestation de traits communs aux communes et aux ensembles intercommunaux, le poids des variables d'état comparativement à celui des évolutions ne mettent pas à mal la notion de trajectoires. Tout en faisant montre d'une nette variabilité, celles-ci sont repérables pour les ensembles *a priori* les moins urbains. Elles révèlent en filigrane l'existence de politiques locales diversifiées de dette, au cours de la période observée. En arrière-plan encore, les résultats indiquent que la constitution des groupements n'infléchit pas de façon majeure et unique les trajectoires locales d'endettement. Celles-ci continuent, peu ou prou, à porter la marque du poids, encore majeur, des communes tant en matière de dette que de budget⁴¹¹. Tout se passe alors comme si les évolutions institutionnelles et locales, telles qu'elles sont intervenues, n'affectaient pas les niveaux de dette constatés pour les ensembles intercommunaux. Ceci ne signifiant pas pour autant que leur partage entre groupement et communes-membres n'ait pas lui-même évolué et ne soit pas destiné à le faire⁴¹².

Les analyses effectuées ont conduit à révéler des tensions propres aux villes et/ou aux ensembles intercommunaux, circonscrites aux politiques de dette ou bien généralisées à l'ensemble du budget, en lien avec les caractéristiques mêmes des territoires. Elles n'ont cependant pas abordé les risques inhérents aux produits financiers eux-mêmes : dans quels contextes budgétaires et territoriaux ces risques sont-ils apparus ?

⁴¹¹ Même si le fait de conduire des explorations à la maille intercommunale a pour effet d'opérer des lissages des situations communales et de leur diversité.

⁴¹² Nous abordons plus précisément ces aspects à l'occasion du Chapitre 4.

3-Des politiques locales d'endettement à hauts risques ?

A l'image de l'ensemble du système financier local, le (sous-)système de l'emprunt des collectivités est ouvert, pratiquement par construction. Nous l'avons évoqué, il est en effet dépendant d'une multitude de facteurs internes comme externes susceptibles d'influer sur son état à un instant donné, sur ses évolutions ainsi que sur les formes diversifiées qu'il revêt selon les collectivités. Ainsi d'un côté, les dispositions normatives, les pratiques d'autorégulation... conduisent à une modération dans la consommation locale des prêts, à une recherche active de préservation des conditions de solvabilité pendant que de l'autre, des modalités de gestion active des encours, un recours soutenu à des crédits en vue d'une stratégie audacieuse ou d'une adaptation contrainte en matière de dépenses d'investissement... suscitent des tensions budgétaires. L'état du (sous-)système n'est en outre pas indifférent aux relations qui s'établissent entre la demande de prêts émanant du secteur public local et l'offre de crédit telle qu'elle est développée par les institutions bancaires ou par les organismes assimilés. En toute logique, la combinaison de ces multiples facteurs conduit à l'existence de situations territoriales de dette fortement diversifiées. Les analyses précédentes ont mis en relief cette variabilité ainsi que celle des incertitudes ou des risques afférents. Dans la très grande majorité des cas, ces risques apparaissent somme toute comme contenus. La libéralisation de l'emprunt local et l'autonomie – surveillée – des décideurs locaux n'ont pas, au cours des décennies passées, conduit à des situations de tensions marquées et imputables à des recours immodérés à des crédits. Nos analyses contribuent, entre autres, à mettre en relief l'absence de tensions généralisées ou particulièrement fréquentes en lien avec la dette locale.

Toutefois, la crise économique et financière des années 2008-2010, en tant qu'évènement majeur, a contribué à faire émerger de façon soudaine des risques liés à l'endettement local. Ceux-ci étaient demeurés jusque-là latents et ont brusquement pris une forme inédite. Suivant les dérives financières du moment, les charges d'intérêt attachées aux emprunts structurés⁴¹³ qu'avaient contractés un certain nombre de collectivités ont connu une envolée notoire, à la manière d'une explosion. Ces collectivités se sont en conséquence trouvées en butte à de sérieuses difficultés budgétaires.

La dérive soudaine due à ces emprunts, alors dénommés toxiques, a fait l'objet d'une forte utilisation médiatique et a émaillé les débats publics (Bouvard, 2010 ; Gros, 2014). Tous faits qui ne sont pas nécessairement proportionnés à l'importance effective de la contamination ou à celle des risques encourus⁴¹⁴. Le moment de l'annonce des explosions, dans un contexte électoral et de crise financière, a amplifié leur retentissement. Au-delà de leur côté emblématique, ces situations de défaillances ont toutefois créé un effet de surprise ; elles ont servi comme autant d'éléments concourant à ériger la dette locale en tant que problème public (Lemoine, 2014b).

Alors que les règles instituées paraissaient à même de protéger les collectivités d'aléas majeurs vis-à-vis de leur endettement, les désordres à l'œuvre ont révélé les failles du dispositif ainsi que les difficultés, voire les impossibilités, à circonscrire l'ensemble des incertitudes pouvant survenir. Celles-ci ont surgi, faisant figure d'impensé. Elles tenaient à la nature même des produits bancaires en jeu sur laquelle, jusque-là, les

⁴¹³ Les produits structurés reposent généralement sur un découpage du prêt en plusieurs périodes. À une période initiale d'intérêt bonifié éventuellement assortie d'un différé de remboursement, succèdent une ou plusieurs périodes où le crédit se combine avec un produit dérivé, le taux d'intérêt dépendant alors de l'évolution de divers titres financiers incorporés dans la formule d'emprunt (Ferlazzo, 2018c). Ces produits sont « construits, pour nombre d'entre eux, sur le principe d'une vente par la collectivité locale à la banque prêteuse, d'une option financière pouvant porter sur un indice exotique ou sur une parité de change, assortis de surcroît de facteurs multiplicateurs » (Klopper, 2009, p. 48).

⁴¹⁴ Aucune des collectivités contaminées n'était en situation de surendettement. Le phénomène était malgré tout répandu car, même si les évaluations sont restées incertaines, on dénombrait environ 10 700 prêts structurés, représentant un encours d'emprunts à risques de 18,8 milliards d'€ (Bartolone, 2011). Le poids de ces dettes dans l'encours total était néanmoins mineur (Bouvard, 2010).

dispositifs de contrôle, tels qu'évoqués, n'avaient pas ou que peu porté⁴¹⁵. Dans les faits, les difficultés ont révélé que l'encadrement réglementaire n'avait pas évolué au rythme de la créativité financière (Marty, 2008b).

Cet épisode, voire cette crise, est à sa façon symptomatique de la fragilité et de l'instabilité de l'équilibre dans les relations instituées jusque-là, quand elles semblaient être favorables aux logiques et aux intérêts respectifs des parties principalement impliquées, à savoir les collectivités emprunteuses, leurs institutions régulatrices et les organismes prêteurs. Les événements ont révélé une mise en défaillance des régulations entrecroisées entre ces différentes parties ainsi que des partages des risques qu'elles sous-entendaient.

Des analyses disponibles, il ressort que, si chacune des parties impute le blâme aux autres protagonistes, en réalité, les désordres tels qu'ils se sont manifestés mettent en jeu des responsabilités partagées (Bartolone, 2011 ; Cour des Comptes, 2011 ; Klopfer, 2013)⁴¹⁶. Les institutions bancaires ont joué un rôle majeur, en tant que concepteurs de montages totalement spéculatifs⁴¹⁷ puis en tant que commercialisant ces produits financiers. Les failles du dispositif de surveillance de l'emprunt local ont été propices au développement, voire à la préservation, de leur propre modèle de fonctionnement. Le manque de culture financière des décideurs locaux, s'agissant surtout de produits sophistiqués, a pu jouer à la faveur des établissements prêteurs.

Est toutefois également en jeu la responsabilité des emprunteurs, en tant que signataires des contrats de prêts. Un certain nombre d'élus se sont dit avoir été abusés par des dispositions opaques. D'autres reconnaissent ne pas avoir résisté aux différés de remboursement offerts avec les produits proposés, à un engagement dans une course incessante en matière de gestion active de la dette de leur collectivité. Finalement, ils ont cédé aux attraits de la « finance miracle » (Valletoux, 2014). Du fait de la circulation des cultures expertes, de la porosité des milieux professionnels, les consultants eux-mêmes ont participé à la propagation des produits (Bartolone, 2011). Suivant la tendance initiée avec la libéralisation du crédit aux collectivités, l'Etat et ses services impliqués ont également contribué à l'institutionnalisation d'une « forme financiarisée » des produits et des relations entre prêteurs et emprunteurs de la sphère publique locale (Ferlazzo, 2018a, 2018b). Les administrations concernées n'ont en outre pas réellement pris à temps la mesure du danger, voire étaient en totale situation d'impuissance (Guengant et *al.*, 2012 ; Cour des Comptes, 2018a).

Quoi qu'il en soit du partage effectif des responsabilités, reflétant l'état des rapports de force du moment, il apparait nettement que des risques ont été progressivement transférés des établissements bancaires vers les collectivités (Gilbert, Vaillancourt, 2013). Ce déplacement est en soi illustratif d'une tendance de fond, celle de l'immersion des finances publiques dans un marché purement financier, conduisant alors à avancer l'hypothèse d'une financiarisation des pratiques d'emprunt des collectivités territoriales (Hertzog, Portal, 2008). La thèse d'E. Ferlazzo (2018c) apporte des éclairages inédits à ce propos, indiquant en particulier le cheminement progressif du processus en question au sein de la sphère publique locale et révélant ses diverses manifestations. A ce titre, pour l'auteur, les emprunts dits toxiques, leur propagation jusqu'à la mise en place de mesures correctrices des dommages qui leur sont liés, possèdent une vocation heuristique. Nous partageons ce point de vue, en l'adaptant à nos objets d'analyse : l'appel fait par les acteurs locaux à de tels produits structurés constitue l'une des manifestations singulières des politiques d'endettement qu'ils

⁴¹⁵ La circulaire n° 92-260 du 15 septembre 1992, actualisée le 4 avril 2003, limite uniquement les possibilités et les risques des swaps. Elle interdit l'usage spéculatif d'instruments de couverture. La circulaire de 2003 a été abrogée par la circulaire n° 10-15077 du 25 juin 2010, qui réaffirme les mêmes principes.

⁴¹⁶ M. Klopfer se livre à une estimation de ces parts de responsabilités, en imputant 70% aux banques, 20% aux emprunteurs et enfin, 10% aux consultants et aux représentants de l'Etat.

⁴¹⁷ Dès les années 90, les institutions bancaires ont en effet commercialisé des produits extrêmement sophistiqués auprès des institutions locales et notamment, des emprunts dits structurés.

adoptent pour leur collectivité. A ce titre, l'analyse de ces modalités particulières de recours au crédit participe de notre champ d'investigations.

Sur la base de cet intérêt scientifique partagé, en parallèle avec le travail doctoral réalisé par E. Ferlazzo et en collaboration avec lui, en lien avec nos partis pris respectifs d'analyse, nous avons cherché à mettre en évidence si des éléments propres aux contextes territoriaux peuvent, non point justifier, mais au moins être mis en perspective avec les recours locaux aux produits financiers à risque. Des réflexions et explorations communes ont été menées à cette fin. Elles ont finalement donné lieu à des remaniements et à des élaborations en propre. Nous restituons, de façon synthétique, les résultats essentiels auxquels nous sommes parvenus pour notre part (3-2) après avoir précisé le cheminement ayant présidé à leur élaboration (3-1).

3-1-Les emprunts toxiques, des prises de risques électoralistes ?

La littérature scientifique sur le sujet même du recours par les collectivités à des emprunts structurés n'est pas très abondante⁴¹⁸. La principale investigation (recensée) a été produite par C. Pérignon et B. Vallée (2017).

Les deux auteurs cherchent à apporter des éléments de réponse à leur principale interrogation : les inclinaisons des élus locaux en faveur des produits financiers à risque sont-elles dues à une recherche de leur part d'une certaine rentabilité politique ou tiennent-elles au contraire à une non-perception des risques encourus, du fait de la complexité des produits ?

Leurs hypothèses reposent sur différentes approches disciplinaires et/ou conceptuelles⁴¹⁹ et notamment, sur les théories liées à la rente politique, issues du courant du *Public Choice* (cf. Chapitre introductif). Celles-ci trouvent à s'appliquer dans l'analyse des cycles politico-économiques tels qu'ils rythment l'action publique locale. Dans ces perspectives, les choix politiques des pouvoirs locaux sont tenus comme principalement guidés par des desseins électoraux. Une attention est de ce fait accordée aux élus, leurs intérêts apposant leur marque sur les actions conduites localement et sur les choix budgétaires afférents.

De telles approches peuvent *a priori* être tenues comme justifiées, s'agissant du recours local à des prêts. Les chefs des exécutifs locaux possèdent en la matière des prérogatives bien plus étendues que dans d'autres registres de la politique ou de la gestion budgétaire locale⁴²⁰. Lorsqu'elles envisagent de contracter des prêts, les collectivités n'étant pas tenues de respecter les prescriptions du Code des marchés publics (cf. *supra*), leurs représentants disposent de latitudes pour solliciter les établissements prêteurs de leur choix ; ils sont en position de retenir les offres qui leur paraissent les plus avantageuses et d'engager les négociations qui leur semblent opportunes. De ce fait, l'appel local à des emprunts est tributaire de la relation de crédit s'instaurant entre les premiers élus des exécutifs locaux et les personnels des institutions bancaires sollicitées. Les ressources politiques et relationnelles des décideurs locaux impliqués apparaissent de ce fait comme pouvant jouer de façon décisive.

Au terme de leurs analyses statistiques, les deux chercheurs concluent en particulier à une liaison positive entre le niveau local d'endettement et le recours à des produits structurés. Dans ces contextes budgétaires tendus, les élus locaux escomptent des effets positifs de l'apport de ressources que représentent ces prêts ; ils négligent le report vers le futur des charges des remboursements. Les principaux effets se manifestent sous forme de réductions de la pression fiscale⁴²¹ ; ils sont principalement recherchés à la veille des scrutins et tout particulièrement lorsque les édiles en place ont peu de chances d'être reconduits à l'occasion de la consultation à venir.

⁴¹⁸ Qu'il s'agisse ou non des collectivités françaises. Cette littérature ne s'est par ailleurs guère étoffée. Parmi les analyses recensées, figurent quelques travaux portant sur des recours à des prêts structurés émanant des collectivités anglaises (Mertens et al, 2019) et italiennes (Lagna, 2015).

⁴¹⁹ Empruntées à l'économie politique de la finance et aux approches relatives aux innovations financières. Les auteurs mobilisent à ce titre uniquement des références anglo-saxonnes.

⁴²⁰ La décision de recourir à un emprunt ou à un contrat de couverture du risque de taux d'intérêt relève de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité. Toutefois, cette compétence relative à la décision d'emprunter peut faire l'objet d'une délégation à une instance plus restreinte agissant au nom de l'assemblée délibérante, c'est-à-dire par exemple au maire ou au président du conseil communautaire. Les contrôles (préfectoraux, des CRCT) en sont rendus d'autant plus délicats, notamment pour les contrats incluant des dispositions de couverture de taux d'intérêt et pour ceux relatifs aux emprunts structurés (Cour des Comptes, 2011). Les contrats de prêts relèvent par ailleurs du droit privé et échappent de ce fait aux dispositions normatives usuelles en matière d'actes et de gestion budgétaire.

⁴²¹ Plutôt que dans la réalisation de nouvelles dépenses d'investissement.

De tels résultats convergent avec ceux issus des travaux conduits sur le thème des incidences budgétaires des cycles politico-économiques locaux précisément appliqués aux collectivités françaises et à leurs représentants (Martin, 1996 ; Foucault, François, 2005 ; Binet, Pentecôte, 2006). Ces explorations théoriques et économétriques indiquent toutefois que la quête de popularité des élus et la recherche de suffrages par les candidats se concrétisent sous des formes différentes au cours du déroulé des mandats. Ceci induit une instabilité budgétaire, affectant en particulier la mobilisation des ressources locales. La forme du triptyque reliant endettement, impôts et dépenses des collectivités (tel que nous l'avons proposé et analysé) varierait ainsi en fonction du calendrier électoral et du cycle politique ; l'offre de produits bancaires spécifiques et leur usage favoriseraient ces déformations locales.

C. Pérignon et B. Vallée montrent encore que les élus aux niveaux d'études les plus élevés⁴²², ceux des plus grandes villes et des collectivités les plus importantes (*a priori* les plus dotées d'ingénierie) ont été les plus enclins à faire appel à des emprunts structurés.

L'ensemble de leurs résultats contribuent à révéler que ces produits financiers ont donné lieu à des usages stratégiques. L'existence de telles manœuvres entre en contradiction avec les allégations des élus, les amenant à déplorer *a posteriori* la sous-information dans laquelle ils ont été tenus lors des phases de commercialisation et qui les aurait conduits à méconnaître de potentielles dérives.

La robustesse des modélisations élaborées par les chercheurs ne saurait être remise en cause. Un certain nombre de présupposés théoriques peuvent néanmoins l'être. Le point d'entrée problématique est en effet biaisé ou circonscrit puisqu'il envisage comme principalement déterminants les raisonnements court-termistes des décideurs locaux. Cette vision coïncide vraisemblablement avec une part des réalités et des attitudes locales. Mais avec une part seulement. Les acteurs locaux, élus ou candidats, ne fonctionnent pas tous comme des *Leviathans* (Farvaque, Paty, 2009). Les processus de décision sont analysables à l'aune d'autres conceptions que celles héritées de la Nouvelle Economie Publique (Blérald P.-A., 1991 ; Crozet, Guihery, 2001). En mettant l'accent sur les stratégies personnelles des élus et/ou des candidats, l'analyse passe par ailleurs sous silence la complexité des processus de décision, la multiplicité des enjeux sous-jacents ainsi que les logiques collectives à l'œuvre, percutant les choix individuels (Borraz, 2020). Elle brise la multi-dimensionnalité des enjeux et des partages de responsabilités (*cf. supra*).

Certains des choix empiriques auxquels les chercheurs ont procédé peuvent également être questionnés. L'intensité de la relation de crédit peut-elle être simplement objectivée par le biais de la distance séparant le siège de la collectivité et celui de l'agence locale de Dexia (Crédit Local) commercialisant les emprunts structurés ? Une simple analyse spatiale et géographique est-elle appropriée lorsqu'il s'agit de rendre compte des processus d'imitation entre représentants de collectivités voisines, processus qui auraient contribué à des diffusions localisées des produits bancaires en question ?

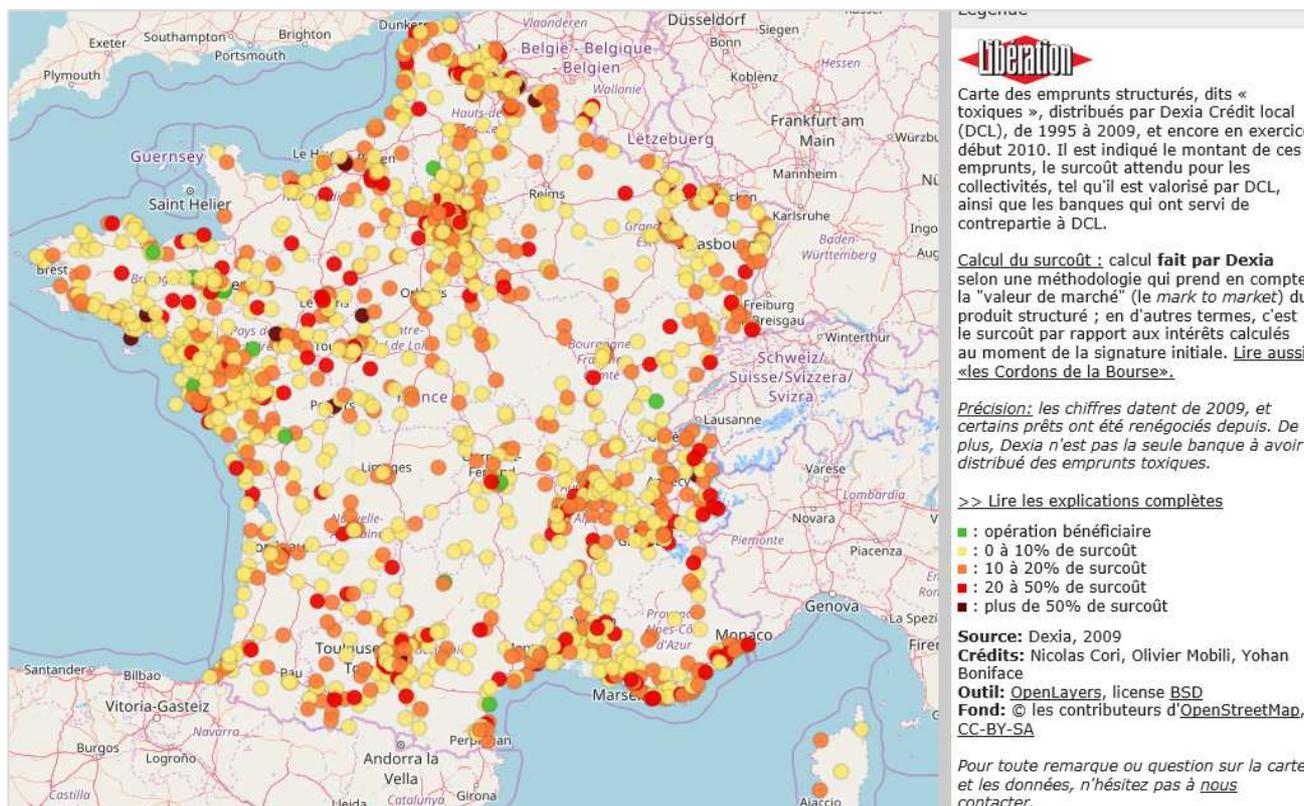
Aussi, tout en tenant compte des apports de cette recherche, nous tentons d'explorer d'autres dimensions, allant de pair avec nos orientations problématiques et méthodologiques.

Comme les deux auteurs mentionnés, nous avons accès à la base de données (encore inédite) indiquant quels ont été, collectivité par collectivité et année après année entre 1995 et 2009, les montants de prêts toxiques (différenciés selon leur nature) commercialisés par Dexia (Crédit Local).

⁴²² Ceci confirmant leur hypothèse selon laquelle le profil socio-économique est déterminant : schématiquement, plus les élus seraient dotés de compétences étendues, plus cela les prédisposerait à une appétence en faveur d'innovations budgétaires, à une acceptation de risques financiers (pour la collectivité).

Ces informations ont d'ailleurs servi à la constitution de la carte diffusée par le journal *Libération* (en 2011) qui a contribué à la forte médiatisation des faits (Carte 3). La représentation illustre l'importance de la contamination, son étendue ou sa dispersion.

Carte 3 - Répartition des emprunts structurés dits toxiques distribués par Dexia Crédit Local de 1995 à 2009



Source : Journal Libération, 20/09/11, <http://s0.libe.com/fremen/maps/carte-emprunts-toxiques/>

L'échantillon est tout à fait significatif⁴²³ : il porte sur un volume total de prêts de pratiquement 14 milliards d'€, soit une part conséquente de l'enveloppe totale⁴²⁴ ; ces emprunts ont été contractés par près de 1 900 collectivités (Tableau 29).

Les données révèlent la forte diversité des situations selon les différents types de collectivités. Les communes apparaissent comme les plus représentées parmi les entités dites contaminées ; toutefois, leur recours à des prêts toxiques s'avère finalement peu répandu⁴²⁵. Il l'est bien davantage au sein des régions et des départements⁴²⁶. La concentration est également marquée pour les communes les plus peuplées : elles détenaient alors la plus grande part des contrats, des volumes en jeu. Parallèlement, la proportion des nombres de contrats, des montants empruntés par les communes de faible importance démographique est peu élevée ; ces produits représentent cependant une part substantielle de leur encours. Ce qui laisse entendre une forte exposition au risque et des incidences budgétaires majeures en lien avec la dérive des taux d'intérêt telle qu'elle est apparue aux alentours de 2008.

⁴²³ Même si Dexia (Crédit Local) n'a pas été la seule institution à commercialiser ce type de produits.

⁴²⁴ Estimée à 18,8 milliards d'€ (cf. *supra*).

⁴²⁵ Elles représentent 82% de l'effectif des collectivités ayant contracté des prêts toxiques ; elles sont à l'origine de 81% des demandes d'emprunts structurés, pour des montants s'élevant à 61% du total alors emprunté. Elles ne représentent que 4% de l'effectif total des communes.

⁴²⁶ Ces derniers sont porteurs d'une faible proportion des nombres d'emprunts, d'une part plus conséquente des montants en jeu, surtout lorsqu'elle est comparée à l'importance de leur encours.

La forte variabilité des situations et des risques au regard des emprunts structurés n'est ainsi pas sans entretenir de relation avec la nature institutionnelle des collectivités, leur importance démographique, les choix effectués par les décideurs locaux...

Tableau 29 – Descriptif des emprunts toxiques selon les niveaux/types de collectivités, 1995-2009

	nbe collectivités		nbe emprunts		montants empruntés		ratio moyen de surcoût	poids moyen des emprunts dans l'encours au 31/12/08
		en % ensemble		en % ensemble	en millions d'€	en % ensemble	en %	en %
régions	16	1%	44	1%	594,6	4%	9%	9%
départements	62	3%	211	6%	3 062,2	22%	12%	26%
EPCI (CA, CU)	84	4%	213	6%	1 431,9	10%	11%	18%
EPCI (CC)	164	9%	237	6%	427,1	3%	11%	7%
communes (moins 3 500 hab)	365	19%	471	13%	489,3	4%	10%	49%
communes (3 500 à 9 000 hab)	569	30%	956	26%	1 448,1	10%	12%	32%
communes (plus de 9 000 hab)	622	33%	1 526	42%	6 520,7	47%	13%	30%
ensemble	1 882	100%	3 658	100%	13 973,7	100%		23%
autres (syndicats...)	277		nd		1 501,1		nd	nd

Note : le surcoût moyen est évalué en fonction de la valeur initiale du taux, comparativement à la valeur de marché

Source : élaboration d'après Dexia Crédit Local

On peut alors supposer que ces recours, aux multiples « déterminants », forment des éléments singuliers des politiques locales d'emprunt/d'endettement et qu'ils ressortent simultanément de mécanismes spécifiques que nous avons cherché à identifier. Nous restituons les points majeurs de cette exploration.

3-2-Des contaminations budgétairement et territorialement situées

Nous avons précédemment fait état des interrelations entre les choix locaux en matière d'emprunts et les finances des collectivités, puis montré l'existence de figures territorialement différenciées du triptyque reliant endettement, impôts et dépenses locales. Poursuivant, nous postulons que les recours à des produits d'emprunt complexes s'inscrivent également dans des (inter)dépendances aux situations budgétaires locales et aux contextes territoriaux. Tout comme l'ensemble des politiques locales, ces pratiques sont « situées » (Dufrénot et *al.* 2011 ; Mertens et *al.*, 2019). Toutes les collectivités n'ont pas souscrit de telles options de prêts. Quelles sont alors les spécificités, budgétaires et/ou territoriales de celles qui se sont avérées contaminées ?

Afin de dévoiler ces particularités, nous avons collecté un ensemble d'informations décrivant l'état financier des collectivités concernées, voire de leurs pairs (*cf.* Annexe 7). Nous nous sommes focalisé sur les communes, afin de conserver une certaine cohérence à nos investigations. Nous avons accordé une importance particulière à l'endettement de ces localités, à leurs dépenses (d'équipement⁴²⁷), à leurs marges de manœuvre budgétaires, à leur richesse fiscale et à leur fiscalité. Les travaux existant (et consultés) mettent en effet en relief que les collectivités aux situations les plus contraintes, celles disposant des bases d'imposition les plus étroites... ont, davantage que d'autres, tendance à faire appel à des produits financiers complexes, en vue notamment de bénéficier des avantages immédiats que ceux-ci procurent. Il apparaît alors judicieux de chercher à confirmer/infirmar ces observations et de tester leur validité pour notre panel particulier.

Les contextes territoriaux sont pour leur part décrits au travers de variables démographiques et socio-économiques usuelles. Les dynamiques de moyen terme (1999-2006) sont prises en compte ; elles sont en effet révélatrices de transformations sociales, urbaines et économiques affectant les territoires. Tout comme ces mutations sont susceptibles de susciter des réponses spécifiques en matière d'action publique locale, d'équipements et de services, de besoins des collectivités en termes de crédits (*cf. supra*), elles sont de nature à avoir des incidences sur des recours à des instruments singuliers de financement.

En vue de faire apparaître au mieux les spécificités des communes contaminées, celles-ci ont été réparties en 3 sous-échantillons ou strates démographiques⁴²⁸. On peut en effet, en toute logique, postuler de l'existence de différences sensibles entre les volumes et structures budgétaires de localités comptant à peine quelques centaines d'habitants et ceux valant pour des agglomérations fortement peuplées. Tout autant, les sujétions financières ainsi que les politiques d'endettement peuvent-elles être différentes selon l'importance de la population et les formes d'action publique locale induites. Surtout, l'état global de la contamination laissait pressentir l'existence de pratiques différenciées des emprunts toxiques des communes en fonction de leur taille (Tableau 29).

Pour ces 3 strates de communes, des analyses multidimensionnelles (ACP et CAH) ont été conduites, en considérant simultanément les variables descriptives des situations budgétaires et celles servant à caractériser les contextes territoriaux. Ce mode de faire (dit « associé ») contraste avec celui (dit « dissocié »), tel qu'adopté en vue de dessiner les figures territorialisées du triptyque identifié (*cf. supra*). La comparaison entre ces deux options méthodologiques nous conduit d'ailleurs à formuler diverses observations, à même de guider d'éventuels choix pour des travaux ultérieurs (*cf.* Encadré 13).

⁴²⁷ Justifiant le recours à des crédits.

⁴²⁸ D'un point de vue pragmatique, il s'avère que les analyses préalables, conduites pour l'ensemble des communes, manquent de lisibilité, compte tenu de la très forte hétérogénéité des situations budgétaires et des contextes territoriaux.

Les prêts à risques, face à des tensions variables dans les communes contaminées les moins peuplées

Un mode dédié d'analyse est mis en place pour les communes les moins peuplées, c'est-à-dire celles comptant moins de 3 500 habitants. L'hétérogénéité est forte au sein de ce sous-ensemble qui comprend par ailleurs de nombreux objets : sa partition en (un nombre raisonnable de) classes de ressemblance possédant des caractéristiques affirmées trouve rapidement ses limites. Aussi, les analyses multidimensionnelles sont-elles effectuées uniquement pour les 350 communes⁴²⁹ ayant contracté des produits toxiques. Ainsi sont mis en avant leurs traits majeurs, qu'elles les partagent ou non avec ceux d'autres communes de même taille (Tableau 30).

Tableau 30 - Profil-type, communes de moins de 3 500 habitants à emprunts toxiques

	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5	classe 6
objet central	Montastruc-la-Conseil. (31)	Gerstheim (67)	Soullans (85)	Bignan (56)	Brantome (24)	Chatel (74)
nbe communes	42	83	16	77	109	23
Situation budgétaire						
	Situation avec peu de tensions (dépenses, pression fiscale et rigidité faibles), très faible poids de l'endettement	Situation avec des tensions (potentiel très faible, augm impôts ; marges manœuvre faibles), très faible niveau d'endettement	Situation avec des tensions (marges manœuvres faibles compte tenu du niveau des charges) et poids très élevé des annuités	Situation avec des tensions (potentiel faible, effort équip.) et très faible niveau d'endettement	Situation avec des tensions (potentiel faible, peu de marges manœuvre) et faible niveau d'endettement	Situation spécifique (potentiel très élevé, fortes dep équip), niveau d'endettement très élevé
Contexte territorial						
	Tissu en transformations socio-urbaines, (territoires semi-urbains attractifs)	Tissu (rural) faiblement productif, attractif sur le plan démographique	Tissu peu peuplé et peu dense	Tissu peu dense, peu ou pas attractif, revenu pop modeste	Tissu en perte d'attractivité démographique (petites villes/grands bourgs), revenu pop modeste	Tissu peu peuplé et peu dense, avec une très forte présence du tourisme de montagne ou d'hiver (secteur en croissance), revenu pop (très) élevé

Note : L'objet central d'une classe en est statiquement le plus représentatif ; il ne possède pas nécessairement tous les traits du profil de la classe. Son nom (accompagné de son numéro de département) est mentionné à titre indicatif. Source : élaboration à partir de Dexia Crédit Local, DGFIP, Insee

Les situations budgétaires de ces communes contaminées par les emprunts toxiques sont elles-mêmes fortement hétérogènes. La nature et l'intensité des contraintes pesant sur leurs budgets le sont tout autant. L'hypothèse que l'existence de tensions d'origine fiscale et/ou financière prédispose au recours à des prêts structurés appelle des réponses nuancées. Ainsi par exemple, bon nombre de communes (classes 2, 4 et 5) disposent d'une matière imposable peu abondante et parallèlement, leur niveau d'endettement n'est pas semblable⁴³⁰ ; les sujétions sont variables et pourtant, toutes ont fait appel à des produits structurés. Par ailleurs, recours à des emprunts complexes et limitations dans la dotation en richesse fiscale ne vont pas toujours ou pas nécessairement de pair. Au contraire, les communes composant la classe 6 sont particulièrement bien dotées en bases taxables. Ceci confirme nos constats précédents, portant sur l'absence de lien univoque entre politiques fiscales et d'endettement des communes. Les produits complexes ont également été privilégiés par les localités de la classe 3, confrontées à des problématiques spécifiques tenant à leurs crédits et à leurs modalités de remboursement.

⁴²⁹ Parmi les 365 réellement concernées. Soit encore celles pour lesquelles les informations budgétaires sont disponibles. A la date d'analyse, on dénombre pratiquement 31 000 communes ayant moins de 3 500 habitants.

⁴³⁰ Les valeurs des capacités de désendettement (qui devraient être tenues comme des indications majeures) sont faibles et ne jouent pas de rôle différenciant dans les analyses.

Ce qui révèle l'existence d'un modèle particulier d'endettement dans ces communes⁴³¹. Les prêts structurés ont-ils été envisagés là comme une façon d'alléger les contraintes et de différer l'apparition d'obligations supplémentaires, les remboursements étant déjà pesants ?

Conjointement, on constate que les pratiques – ou politiques – devenues risquées émergent dans des contextes socio-territoriaux fortement contrastés, au point que l'on ne puisse faire état d'une forme de déterminisme mais bien plutôt d'interdépendances, prenant dans chaque cas de figure un tour singulier. Par exemple, des choix financiers risqués ont été effectués aussi bien dans des territoires attractifs à divers titres (classes 1, 2 ainsi que 6) que dans ceux en perte de vitesse (classes 4 et 5). On pourrait alors postuler que, face à des nécessités ou à des volontés de soutenir des politiques locales d'accompagnement des transformations locales ou en vue de les contrer, l'apport de ressources représenté par les emprunts structurés ait été finalement tenu comme la modalité financière la plus avantageuse et la plus aisément disponible. L'instrument budgétaire adopté a-t-il pu constituer une solution par défaut, palliant l'absence de subventions spécifiques ou de dispositions en matière d'aménagement tournées vers ces territoires peu peuplés, qui font bien souvent l'objet d'une attention distante (en termes de politiques publiques) alors qu'ils sont confrontés à des problématiques socio-territoriales aiguës ?

Des caractéristiques partagées pour les communes contaminées les plus peuplées

Nous adoptons une autre modalité d'analyse pour les communes des deux autres strates démographiques (celle comptant entre 3 500 et 9 000 habitants d'un côté, celle possédant plus de 9 000 habitants de l'autre). Elle s'apparente finalement à une comparaison entre les communes contaminées et celles qui ne le sont pas. Pour ce faire, une typologie est réalisée pour l'ensemble des communes françaises appartenant à chacune des deux strates retenues. Est ensuite observée quelle est la répartition des entités contaminées entre les différentes classes de ressemblance obtenues. Au terme d'un test statistique, nous repérons les classes dans lesquelles les communes à produits risqués sont principalement sur ou sous-représentées (Tableaux 31 et 32). Ainsi, sont mises en évidence quelles sont leurs spécificités majeures, au regard de leur « population-mère »⁴³².

Une première lecture des résultats obtenus en termes de profils des classes fait apparaître des concordances avec les constats formulés lors de l'étape de mise au jour des formes territorialisées du triptyque (reliant endettement, impôts et dépenses locales). Des nuances sont toutefois perceptibles, servant à spécifier et à affiner les constats.

⁴³¹ Le niveau des charges, au titre desquelles les annuités de leurs emprunts antérieurs, est particulièrement élevé, comparativement à la moyenne.

⁴³² Tout se passe comme si l'analyse était dissociée, reposant sur une typologie (associant caractéristiques fiscal-financières et territoriales) d'un côté et sur une catégorisation (à emprunts toxiques ou non) de l'autre.

Tableau 31 – Analyses croisées, profils budgétaires territoriaux et situation au regard des emprunts toxiques, communes de 3 500 à 9 000 habitants

toxique ou non	profil	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5	ensemble
		Mandres les Roses (94)	Noves (13)	Pleneuf Val André (22)	Montchanin (71)	Chazelles sur Lyon (42)	
		tissu semi-urbain attractif, revenu pop élevé	tissu attractif	tissu touristique attractif, revenu pop élevé	tissu urbain en perte de vitesse, revenu pop modeste	tissu moyen	
		situation moyenne avec peu de marges de manœuvre	situation aisée avec peu de pressions	situation à effet de dilatation	situation de modestie et de modération	situation de modestie avec fortes pressions (dette, fiscalité)	
	à emprunts toxiques	83	116	39	44	272	554
	sans emprunt toxique	182	365	32	112	497	1 188
	ensemble	265	481	71	156	769	1 742

Notes : les valeurs apparaissant dans des cases colorées sont significatives au seuil statistique alpha=0,05 (niveau de signification du test du Chi2) ; l'objet central d'une classe en est statiquement le plus représentatif ; il ne possède pas nécessairement tous les traits du profil de la classe. Son nom (accompagné de son numéro de département) est mentionné à titre indicatif.

 L'effectif est significatif et supérieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

 L'effectif est significatif et inférieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

Source : élaboration à partir de Dexia Crédit Local, DGFIP, Insee

Tableau 32 – Analyses croisées, profils budgétaires territoriaux et situation au regard des emprunts toxiques, communes de plus de 9 000 habitants

toxique ou non	profil	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5	ensemble
		Meru (60)	Limoges (87)	St Remy de Provence (13)	Vitré (35)	Mennecy (91)	
		tissu en perte de vitesse, rev pop modeste	contexte assez moyen	tissu touristique attractif, rev pop élevé	tissu attractif (résidentiel et productif)	tissu urbain dense, rev pop élevé	
		situation de modestie avec marges de manœuvre réduites	situation assez moyenne	situation aisée avec peu de pressions	situation aisée avec marges et peu de pressions	situation avec peu de pressions	
	à emprunts toxiques	129	234	48	38	170	619
	sans emprunt toxique	66	136	14	41	117	374
	ensemble	195	370	62	79	287	993

Notes : les valeurs apparaissant dans des cases colorées sont significatives au seuil statistique alpha=0,05 (niveau de signification du test du Chi2) ; L'objet central d'une classe en est statiquement le plus représentatif ; il ne possède pas nécessairement tous les traits du profil de la classe. Son nom (accompagné de son numéro de département) est mentionné à titre indicatif

 L'effectif est significatif et supérieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

 L'effectif est significatif et inférieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

Source : élaboration à partir de Dexia Crédit Local, DGFIP, Insee

De façon transversale, quelle que soit la strate démographique, nous constatons que les communes contaminées sont plus particulièrement représentées au sein de celles qui sont touristiques⁴³³, aisées et attractives ; parallèlement, elles sont engagées dans des dépenses d'équipement élevées et soutenues par des appels marqués à des crédits⁴³⁴. Davantage que d'un manque de ressources fiscales ou d'une modestie dans leur progression, les contraintes pourraient provenir là de nécessités d'adapter les budgets à

⁴³³ La surreprésentation des communes contaminées au sein des classes 3 des communes des 2 typologies confirme l'existence d'une pression budgétaire due aux afflux touristiques.

⁴³⁴ Même si elles ne subissent pas de tensions particulières, le niveau d'endettement de ces communes est en effet nettement plus élevé qu'en moyenne (cf. Annexe 5).

l'importance des dépenses d'équipement ou encore à des choix locaux en faveur de politiques particulièrement intenses en matière d'investissement⁴³⁵. Le fait d'héberger des populations aux revenus élevés incite-t-il à de telles initiatives⁴³⁶ ? Dans ces territoires touristiques, l'afflux de population suppose en tout état de cause des surdimensionnements pour certains équipements ainsi qu'une offre spécifique de services publics locaux. Face à ces situations, l'emprunt et la dette ressortent apparemment comme une pratique usuelle. Contracter des prêts devenus toxiques ne constituerait alors qu'une des modalités singulières de politiques courantes. Il resterait à déterminer si les produits incriminés ont été tenus comme des facilitateurs de la dynamique en cours, voire de son accélération, ou bien s'ils ont été considérés comme des instruments financiers banaux. Quoi qu'il en soit, les situations d'endettement en général, les recours à des prêts structurés en particulier pourraient, en miroir, révéler une certaine inadaptation des dispositifs fiscaux et des leviers de mobilisation de ressources propres. De par leur conception, hérités de dispositions anciennes, les impôts et taxes reposent principalement sur les biens et les populations résidant à demeure. Les recettes tarifaires, acquittées par les habitants en place comme par les touristes, représentent une faible part des budgets locaux. Les collectivités accueillant des « passants » disposent dans les faits de peu d'instruments fiscaux et financiers à même de capter des ressources à partir des flux qui les traversent (Vanier, 2010 ; Talandier et al., 2019). Le recours à des prêts toxiques, tel qu'il se manifeste dans les territoires touristiques, apparaîtrait comme un symptôme, porté à son paroxysme, de la dissymétrie pouvant séparer les logiques pesant sur les dépenses et sur les recettes des collectivités et ainsi, de dysfonctionnements au sein même du système financier local.

Par ailleurs apparaît une congruence certaine entre le recours à des produits structurés et une forme d'épuisement des ressources locales (classe 5 pour les communes ayant de 3 500 à 9 000 habitants). Des fragilités sont perceptibles dans ces territoires au profil socio-territorial plutôt moyen ayant déjà mobilisé le levier fiscal et activé celui de l'endettement. Les localités en question apparaissent comme présentant des formes singulières du triptyque reliant leur endettement, leurs impôts et leurs dépenses. L'emprunt pouvait en soi être tenu comme un mal nécessaire. *A fortiori*, l'emprunt structuré a-t-il alors été considéré comme un levier à même de susciter un regain d'attractivité ? Tout se passe comme si les sous-espaces territoriaux concernés étaient dès lors confrontés à une double peine, l'explosion des prêts devenus toxiques alourdissant encore leurs charges, distraquant des recettes d'autres usages et du financement de dépenses en lien avec les caractéristiques locales.

A l'inverse, les communes ayant eu recours à des prêts structurés sont sous-représentées au sein de territoires ayant un profil *a priori* plus favorable du point de vue des dynamiques territoriales et des situations budgétaires (classe 2 pour les communes de 3 500 à 9 000 habitants et classe 4 pour celles ayant plus de 9 000 habitants). L'attractivité (en termes de population et d'emplois), dans des espaces ayant une vocation productive plus ou moins affirmée, s'accompagne d'un effort d'équipement marqué. Selon les classes, le niveau d'endettement n'est pas le même : nous l'avons déjà souligné, l'investissement local n'est pas obligatoirement synonyme de dette, surtout lorsque la dynamique locale est positive ; toutes choses égales par ailleurs, l'endettement n'appelle pas systématiquement le recours à des produits risqués. La dynamique fiscale et/ou l'existence de marges de manœuvre budgétaires semblerait « protéger » de politiques risquées d'endettement.

Rien n'exclut en outre que tout ou partie des décideurs locaux concernés aient choisi, par aversion au risque (lié à la dette ou à l'impôt), de maintenir la collectivité dont ils ont charge à l'écart de toute pression budgétaire.

⁴³⁵ Compte tenu des informations disponibles, il n'est pas à ce stade possible de déterminer le sens des causalités.

⁴³⁶ Les travaux portant sur les liens entre les revenus des habitants et les besoins/demandes/pratiques en termes de services publics locaux sont rares.

Un développement territorial reposant sur des bases résidentielles et des activités diversifiées constituerait-il un contexte moins propice à des prises de risques que la progression d'une économie présente et spécialisée, telle celle que connaissent les zones touristiques ? Un certain nombre des localités possédant ces profils ont toutefois cédé aux facilités offertes, au moins à court terme, par les emprunts structurés. Resterait alors à déterminer, par le biais d'enquêtes qualitatives dédiées, si les choix effectués par les élus ont contribué à faire la différence ou si d'autres éléments, tenant par exemple à une dépendance aux situations héritées, aux particularités de la relation de crédit ou à des stratégies particulières des agents/agences commercialisant les produits financiers en cause... ont également joué un rôle décisif.

D'un point de vue méthodologique, la répartition des communes en plusieurs strates induit assurément des lourdeurs dans le protocole d'analyse. Elle présente le mérite de révéler des différences interterritoriales dans des ensembles qui n'ont de cesse d'être fortement diversifiés. A l'issue, les convergences et les zones de superposition dans les éléments d'observation issus des différentes typologies confèrent une robustesse certaine aux résultats obtenus et à leur analyse. La présence de communes contaminées, aux profils budgétaires et socio-territoriaux semblables, dans les 2 strates démographiques, conduit ainsi à relativiser le poids de l'expertise des élus ou celui de l'ingénierie territoriale dans la prise de risque au regard des produits financiers complexes, quand ils sont fréquemment tenus comme décisifs.

Plus généralement, la méthode adoptée conduit à remettre en question l'importance de la différenciation démographique qui sert bien souvent de clé d'entrée pour l'élaboration de maintes productions institutionnelles et de nombreux diagnostics publics portant sur les finances locales. Fréquemment encore, des seuils de population sont utilisés pour désigner les collectivités entrant dans tel ou tel dispositif de compensation budgétaire, de péréquation financière... Les analyses réalisées indiquent finalement que la population en tant que telle ne constitue qu'un écho distancié avec les réalités socio-urbaines, avec les modes de développement territorial qui confèrent des particularités aux budgets des collectivités voire qui contribuent à fonder des politiques particulières de financement. Les institutions et les dispositifs d'action pourraient-ils cependant se fonder sur des typologies à certains égards complexes, voire incertaines et qui plus est, évolutives ? Ce qui pose plus globalement la question de la place de la production de connaissances, celle du rôle de l'expertise dans le processus de formulation des problèmes publics, dans les modes de décision...

Nous avons finalement parcouru un cheminement allant du poids de la dette et des incertitudes qu'elle fait éventuellement peser sur la solvabilité locale, à celle plus circonscrite des risques encourus avec les prêts structurés. L'analyse portant sur les collectivités contaminées proprement dites conduit à mettre en exergue que les aléas se situent fréquemment à la fois dans les encours, comparativement aux capacités de remboursement des collectivités, et également dans les instruments financiers qui concourent à la constitution de ces stocks de dette. Sans que la règle vaille de façon uniforme, le fait d'avoir succombé aux pièges tendus par les produits complexes apparaît dans de nombreux cas de figure comme le prolongement d'une accumulation de tensions. Du fait de ses avantages apparents, l'emprunt en général et les prêts structurés en particulier ont pu être tenus comme des moyens à même d'apaiser ces formes de déséquilibres. L'effet a été tout autre.

Ainsi l'hypothèse reposant sur l'existence d'un lien positif entre faiblesses budgétaires et mobilisation de produits financiers complexes est-elle validée dans un certain nombre de cas. Elle ne l'est cependant pas partout ; elle n'est pas exclusive d'autres lignes d'interprétation. Il est par exemple des cas où richesse fiscale et appel à des prêts structurés coexistent. Les situations budgétaires et les contextes territoriaux pèsent en conséquence différemment. Ce qui, en miroir, laisse entendre l'existence de choix ou de modulations exercés par les exécutifs locaux tout comme celle d'autres facteurs décisifs.

Il reste que toutes les communes ayant fait les frais des prêts toxiques et présentes au sein des différentes classes mises en évidence ne sont pas également contaminées ; nous les avons pourtant tenues comme semblables de ce point de vue. Les analyses demanderaient à être affinées en examinant quel est le poids effectif des emprunts toxiques et des surcouts associés⁴³⁷. Elles apporteraient d'indispensables compléments quant à l'intensité des risques effectivement encourus. Toutefois, elles ne se seraient pas décisives, concernant l'ampleur des risques perçus *a priori*, de ceux effectivement acceptés.

⁴³⁷ De premières tentatives effectuées en ce sens avec E. Ferlazzo (*cf. supra*) n'ont guère été concluantes. Les niveaux de risques, tels qu'appréhendés, se diffractent au sein des classes définies d'un point de vue fiscal/financier et territorial.

Encadré 13 – Analyses typologiques dites « associées » et « dissociées »

A plusieurs reprises (Navarre, Rousseau, 2013a ; Talandier et al., 2019), nous avons cherché à mettre en évidence de façon empirique les (inter)dépendances entre situations budgétaires des collectivités et caractéristiques des contextes territoriaux. Nous contribuons également à mettre en place cette démarche dans le cadre des recherches en cours (projets IPL et InveST, cf. Volume 1). La recherche des liens entre les deux champs ou univers d'analyse considérés est, selon les cas, plus ou moins formalisée, plus ou moins aboutie. En accord avec nos orientations d'ensemble et avec la mobilisation de méthodes de statistique descriptive ou exploratoire (cf. Chapitre introductif), cette recherche s'effectue principalement sur la base d'analyses multidimensionnelles, aboutissant à la construction de typologies et à la détermination de profils-types communs à plusieurs collectivités. Les analyses typologiques conduites sont tantôt « associées », tantôt « dissociées ».

Dans chacun des cas, les n objets statistiques retenus (soit encore le panel de collectivités choisi) sont décrits par l'intermédiaire de j variables caractérisant leur situation budgétaire ou fiscal-financière et par $(m-j)$ variables (socio-économiques...) concernant le contexte territorial.

Nous décrivons le protocole adopté dans chacun des types d'analyse (« associé » vs « dissocié ») avant de revenir sur le potentiel interprétatif que recèle chacun d'eux, voire encore sur les limites qu'ils comportent.

Le protocole adopté

Dans l'analyse « associée » (Figure 24), le tableau contenant les valeurs des m variables fait l'objet d'analyses multidimensionnelles (ACP suivie d'une CAH). Les différenciations essentielles entre les objets statistiques (ACP) puis leur regroupement sous forme de classes présentant des profils-types singuliers (CAH) s'opèrent indistinctement en fonction des variables budgétaires et territoriales.

Figure 24 – Composition des tableaux objets X variables, analyses « associées »

	j variables budgétaires ou fiscal-financières				(m-j) variables territoriales ou socio-économiques		
	Variable 1	Variable 2	Variable j	Variable j+1	Variable m
Objet 1							
Objet 2							
....							
....							
Objet n							

Dans l'analyse « dissociée » au contraire (Figure 25), les analyses sont conduites d'une part en considérant le (sous)tableau contenant les variables budgétaires, d'autre part celui constitué à partir des variables territoriales. A l'issue, deux typologies sont obtenues, l'une comptant N classes constituées des n objets et possédant des profils budgétaires distincts, l'autre comportant M classes entre lesquelles se répartissent les n objets, ces classes ayant des profils différents d'un point de vue territorial.

Figure 25 – Composition des tableaux objets X variables, analyses « dissociées »

	j variables budgétaires ou fiscal-financières				(m-j) variables territoriales ou socio-économiques		
	Variable 1	Variable 2	Variable j	Variable j+1	Variable m
Objet 1							
Objet 2							
....							
....							
Objet n							

Une étape complémentaire réside dans la constitution d'un tableau de contingence décrivant quelle est la répartition des n objets selon leur appartenance à l'une et à l'autre des 2 typologies. Dans ce tableau symétrique à double entrée, $n(B/T)$ est l'effectif des objets appartenant à la classe B de la typologie budgétaire et à la classe T de la typologie territoriale (Figure 26).

Figure 26 – Tableau de contingence, distribution des objets selon leur appartenance à la typologie budgétaire et à la typologie territoriale, analyses « dissociées »

		Typologie territoriale à M classes				
		Classe 1	....	Classe T	....	Classe M
Typologie budgétaire à N classes	Classe 1	$n(1/1)$		$n(1/t)$		$n(1/M)$
					
	Classe B	$n(B/1)$		$n(B/T)$		$n(B/M)$
					
	Classe N	$n(N/1)$		$n(N/T)$		$n(N/M)$

Le tableau de contingence est soumis à un test du Chi²⁴³⁸. Celui-ci conduit à comparer les effectifs observés à ceux qui seraient obtenus si la répartition des objets s'effectuait de façon indépendante ou aléatoire. Le test aboutit à déterminer quels sont les effectifs observés significativement différents des effectifs théoriques (obtenus en cas d'indépendance), au seuil statistique retenu (généralement de 5%) ainsi que le signe de l'écart. Un écart positif indique que l'effectif observé (par exemple $n(B/T)$) est supérieur à l'effectif théorique ; on peut alors formuler l'hypothèse qu'il existe une relation de dépendance entre l'appartenance des objets aux 2 classes considérées ou dit autrement, qu'une certaine congruence se manifeste, dans la réalité, entre les 2 profils des classes en question⁴³⁹. La probabilité est forte que les objets possédant le profil-type budgétaire B présentent également le profil-type territorial T. Et inversement, en cas d'écart négatif : la probabilité est faible que des objets appartiennent simultanément à la classe budgétaire BB et à la classe territoriale TT (Figure 27).

⁴³⁸ Effectué de façon automatique à l'aide de XLStat ou de R.

⁴³⁹ En toute rigueur, l'importance des écarts pourrait servir à qualifier l'intensité des liaisons entre l'appartenance aux classes considérées.

Figure 27 – Tableau de contingence, distribution des objets selon leur appartenance à la typologie budgétaire et à la typologie territoriale après réalisation du test du Chi2 (exemple), analyses « dissociées »

		Typologie territoriale à M classes				
		Classe 1	....	Classe T	....	Classe M
Typologie budgétaire à N classes	Classe 1	n(1/1)		n(1/t)		n(1/M)
					
	Classe B	n(B/1)		n(B/T)		n(B/M)
	....				n(BB/TT)	
	Classe N	n(N/1)		n(N/T)		n(N/M)

Note : Les valeurs apparaissant dans des cases colorées sont significatives au seuil statistique $\alpha=0,05$ (niveau de signification du test du Chi2).

- L'effectif est significatif et supérieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau
- L'effectif est significatif et inférieur à celui attendu en cas d'indépendance des lignes et des colonnes du tableau

L'exploration concernant le recours à des emprunts toxiques des communes a été effectuée selon le mode dit « associé ». Elle a été complétée, pour celles comptant plus de 3 500 habitants, par un test (du Chi2) servant à déceler s'il existait ou non des associations entre l'appartenance des communes aux classes établies et une autre partition établie en leur sein, à savoir leur recours ou non à des emprunts toxiques, cette caractéristique n'ayant pas été intégrée dans la typologie initiale. L'analyse conduite en vue de mettre au jour les formes territorialisées du triptyque reliant endettement, dépenses et fiscalité des communes comptant plus de 10 000 habitants a été réalisée selon la méthode dite « dissociée ». Nous nous appuyons sur ces exemples d'association et de dissociation, qui pourraient être pratiqués dans tous domaines d'analyse, sur la base d'hypothèses de leur interdépendance ou en vue de la confirmation d'une telle relation.

Des mises en relation ayant force d'hypothèses plutôt que de lois

Le protocole des analyses « dissociées » présente l'avantage de fournir des typologies détaillées dans chacun des deux univers d'analyse et ainsi, des profils-types s'approchant au mieux des réalités. Il comporte toutefois plusieurs étapes et en tout état de cause, davantage que celui des analyses « associées ». Il peut de ce fait être tenu comme plus délicat à mettre en œuvre. Il est peu approprié lorsque l'effectif des objets statistiques est élevé, quand les variables retenues pour les décrire, dans chacun des 2 champs d'analyse, sont en nombre important. Le test d'association réalisé *in fine* fournit des indications, invite à formuler des raisonnements en termes d'association, incite à une certaine généralisation. Celle-ci peut difficilement être opérée puisqu'une liaison positive ne signifie pas pour autant que tous les individus présentant l'un des profils repérés possèdent simultanément (toutes) les caractéristiques de l'autre profil considéré simultanément. Les résultats des interprétations requièrent alors d'être considérés avec une certaine prudence : ils méritent d'être formalisés comme autant d'hypothèses, enjoignant à des analyses complémentaires pour leur confirmation.

Les analyses « associées » présentent l'avantage de la simplicité, ou de l'économie dans leur mise en œuvre. Dans la mesure cependant où les variables descriptives des 2 champs sont considérées simultanément, il n'est pas à exclure que la distribution de tout ou partie des variables appartenant à un même champ soit « dominante », structurant alors les différenciations et les ressemblances entre les objets étudiés, masquant en conséquence d'autres oppositions ou les similitudes quand celles-ci existent en réalité. Combinant par exemple des variables budgétaires et des variables territoriales, la typologie obtenue peut être principalement fiscal-financière ou socio-économique. En conséquence, elle n'informe pas sur les associations recherchées ; elle décrit de façon sectorisée des réalités au sein desquelles les caractéristiques tenues en compte, qu'elles relèvent de l'un ou l'autre des 2 domaines explorés, coexistent inévitablement. La réalisation d'un tel type d'analyse requiert de ce fait de multiples itérations pour le choix des variables dans chacun des 2 univers étudiés de façon à s'assurer que, tout en évitant les colinéarités manifestes, toutes seront bien représentées au mieux. Cette étape franchie, l'interprétation des profils est fréquemment délicate. Quel élément du profil budgétaire mettre en relation avec un trait particulier du profil territorial ?

Formuler une réponse affirmée demanderait une analyse fine des corrélations effectives entre les variables en question, aboutissant à la formulation d'une loi régissant les associations et valant pour la classe considérée.

La démarche briserait la multi-dimensionnalité recherchée et effective. Aussi, la description des profils prend-elle la forme d'une juxtaposition des traits majeurs relevant de chacun des 2 champs analysés davantage que celle d'une réelle mise en dialogue. Pour être aboutie, cette dernière ne pourrait que s'appuyer sur les résultats issus de la littérature scientifique. Celle relative à la mise en perspective, détaillée et territorialisée, des situations budgétaires et des contextes territoriaux est somme toute réduite, nous l'avons mentionné. Faute de cette consolidation et en l'absence de capitalisation sur des conclusions de travaux antérieurs, les associations repérées sont à tenir comme des figures territorialisées de faits ou de situations budgétaires, sans qu'il puisse être fait état de déterminismes causaux entre des éléments de contexte et des traits fiscal-financiers spécifiques.

La statistique exploratoire et descriptive empièterait sinon sur la statistique explicative (*cf.* Chapitre introductif). Soit encore un risque partagé par les méthodes « associées » et celles dites « dissociées », et qu'elles doivent se garder d'encourir.

Éléments de conclusion

Finalement, dans la mesure où la situation de dette locale résulte de la rencontre entre la demande de prêts émanant des collectivités et l'offre de crédits déployée par les institutions bancaires, nous pourrions traiter de cet endettement local comme d'un (fait de) marché, segmenté, différencié et évolutif... Au vu des éléments théoriques et empiriques mis en avant, compte tenu de la réunion et discussion des résultats provenant de la littérature académique dédiée comme de ceux issus de nos travaux, une approche en termes systémiques nous semble préférable ; elle fait d'ailleurs ses preuves d'un point de vue analytique.

Ce mode de raisonnement convient à notre sens en ce qu'il permet d'intégrer la multitude des interactions à l'œuvre entre les parties prenantes de la dette locale. Les représentants des collectivités et ceux qui commercialisent les prêts sont loin d'être les seuls protagonistes actifs dans les orientations que prennent les choix locaux d'emprunt. À ce titre les règles de discipline budgétaires instituées, dont l'Etat se fait le porteur et les organismes de contrôle sont les porte-paroles ou les garants, suscitent des effets – directs et indirects – de modération des pratiques des collectivités en matière de crédits. Cet arsenal de surveillance, de pilotage, et même de tutelle évolue d'ailleurs progressivement : chemin faisant, il incorpore les impératifs européens de limitation des dettes publiques et l'orthodoxie budgétaire qui va de pair ; il s'étoffe avec des dispositions récemment érigées⁴⁴⁰ en vue de prévenir des dérives semblables à celles qu'ont fait surgir les produits bancaires complexes présents dans un certain nombre d'encours locaux et porte même réparation aux dommages afférents⁴⁴¹. Il reste que, à un titre ou à un autre, le dispositif ainsi institué et institutionnalisé corsette les choix locaux d'emprunt, voire les politiques financières des collectivités. En tant que tel, il est antinomique avec l'autonomie dévolue aux entités locales dans le cadre de la décentralisation sans parallèlement, être totalement en mesure de les protéger de dérives. Sa force contraignante est même susceptible d'entrer en contradiction avec les attendus portant sur le rôle du secteur public local en matière d'investissement. Des évolutions dans les rapports de force politiques et entre niveaux de gouvernement, des modifications du contexte économique sont de nature à révéler ces ambiguïtés, et/ou même ces fragilités, et à provoquer des remaniements.

L'analyse de divers cadres de contraintes, en France comme à l'étranger, indique en outre que, malgré leur complexification croissante et en dépit de leurs spécificités, les faisceaux de normes pesant sur l'endettement local laissent place à des risques ou à des incertitudes (Gilbert, Vaillancourt, 2013). Tout en contribuant globalement à la préservation de la solvabilité des budgets locaux, l'édifice est voué à une impermanence certaine ; partant, le système du financement temporaire est en équilibre instable.

D'avantage encore que la notion de marché, celle de (sous-)système appliquée à l'endettement local présente par ailleurs l'avantage de réinscrire les choix d'emprunt et de gestion de la dette des collectivités dans l'ensemble de leur budget, de prendre en considération les liens que les composantes de ce budget entretiennent avec le contexte territorial lui-même. Les travaux empiriques que nous avons conduits et restitués confèrent une réalité à ces énoncés, ne serait –ce qu'au travers de la mise en évidence des formes diversifiées que prend le triptyque reliant endettement, impôts et dépenses locales.

⁴⁴⁰ En particulier, l'article 32 de la Loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, codifié à l'article L.1611-3-1 du CGCT définit désormais les emprunts que les collectivités territoriales, leurs groupements (et les services départementaux d'incendie et de secours) peuvent souscrire auprès des établissements de crédit, en limitant l'accès aux produits les plus simples. (source : www.collectivites-locales.gouv.fr). Le cadre juridique du recours aux emprunts a évolué ainsi que les obligations comptables les concernant (pour exemple, source :

http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_elements_d_actualite_sur_cadre_budgetaire_et_comptable_des_cl_.pdf).

⁴⁴¹ Dans le cadre de la Loi de Finances de 2014, un fonds national de soutien a été créé. Il est destiné à aider les collectivités concernées à supporter les indemnités de renégociation (indemnités de remboursement anticipé IRA) des emprunts considérés comme à risques.

Les conditions de la solvabilité, à quelque échéance qu'on les tienne, participent ainsi d'une vision d'ensemble, relative à l'action publique locale, à ses fondements et à sa continuité, soit autant d'éléments concourant à la soutenabilité même des entités considérées et à celle du système financier local.

La prise en compte même des dimensions territoriales conduit à étoffer les constats. En effet, les (auto)régulations pesant sur l'endettement local fonctionnent avec une certaine efficacité, révélée par l'absence d'aléas majeurs dans la trajectoire de la dette des collectivités. Toutefois, la situation est loin d'être également partagée entre toutes ; les conditions de la solvabilité ne sont pas réunies de façon identique partout. Des tensions sont palpables, que ce soit pour les collectivités dont le panier d'emprunts est contaminé par des produits financiers devenus toxiques, ou pour celles dont la dette est disproportionnée au regard de tout ou partie de leurs caractéristiques budgétaires.

Cette variabilité conduirait à valider notre seconde hypothèse, celle selon laquelle le sous-système de l'endettement local laisserait place à l'émergence de politiques locales de recours à l'emprunt et de gestion de la dette, alors territorialement différenciées. Finalement, le cadre institutionnalisé régissant la dette des collectivités ménage l'autonomie et de la différenciation locale. Depuis la libéralisation du crédit aux collectivités, l'Etat et ses représentants ne possèdent plus la même force d'imposition. Les stratégies et intérêts des institutions prêteuses, la financiarisation en cours contribueraient-elles à créer un ordre spécifique de différences ?

La diversité mise au jour accrédirait également la thèse du rôle majeur des exécutifs locaux dans la prise de décision relative aux prêts, dans le cadre d'une relation de crédit pourtant dissymétrique. Certains édiles et les personnels de leurs services (financiers) auraient été plus enclins que d'autres à des prises de risques, à la faveur d'une envolée gestionnaire se manifestant sous la forme d'une recherche incessante d'optimisation ou de rationalisation, ou bien de stratégies les incitant à trouver des dispositions les plus favorables à court terme... Si l'on ne peut nier cette influence des chefs des exécutifs, son poids effectif demanderait à être évalué, puis mis en perspective avec la pluralité des facteurs à même d'orienter les processus (collectifs) de décisions budgétaires incluant les emprunts.

L'analyse des réalités (des formes territorialisées du triptyque identifié, des pratiques en matière d'emprunts structurés, ces dernières prenant forme de révélateurs singuliers), fait toutefois naître des hésitations quant à la réalité des choix effectifs émanant des exécutifs impliqués. Elle questionne la réalité de la notion de politique locale, dans sa dépendance plus ou moins étroite au contexte territorial, soit encore dans ce que l'on pourrait désigner comme sa « territorialité ».

Les incertitudes en question apparaissent au travers de la concordance des résultats obtenus à l'issue des explorations mentionnées et restituées. Ces résultats convergent en effet même si les modes d'analyse (dissociés/associés) ne sont pas les mêmes, même si les panels de collectivités et les périodes d'observation ne sont pas strictement identiques, et encore même si les contextes territoriaux ne sont pas caractérisés de façon analogue, étant envisagés tantôt de façon statique, tantôt selon leur dynamique de moyen terme. Cette concordance vaut notamment dans les situations budgétaires et les contextes territoriaux les plus défavorables, aux ressources modestes, absentes ou épuisées. Une continuité s'établit entre une accumulation de dette et le recours à des instruments spécifiques de financement temporaire qui se révèlent finalement coûteux. Le repérage de ces situations relativise la notion même de politique, celle d'autonomie ou de choix local ; elle laisse planer le doute quant à l'intentionnalité dans une prise de risques financiers. L'emprunt et la dette, le levier que représente le prêt structuré constitueraient des issues quasiment inévitables d'adaptation face à des tensions inhérentes aux contextes socio-territoriaux, aux mutations à l'œuvre et aux à leurs incidences fiscal-financières.

La perplexité émerge également en considérant les territoires touristiques, engagés dans des logiques dépensières. Le fait que leur attractivité soit en jeu ne saurait entièrement justifier des pratiques dispendieuses, suscitant un endettement et de fortes prises de risques. Il convient toutefois de reconnaître que les modes de financement classiques à disposition des entités locales ne sont pas adaptés à ces situations spécifiques. Le crédit, surtout lorsqu'il comporte des avantages apparents, pourrait faire figure de nécessité. Toutefois, toutes les collectivités aux ressources financières (voire territoriales) largement exploitées, toutes les stations littorales ou de montagne... n'ont pas fait appel à des produits bancaires dangereux. Il est également des localités aisées qui ont succombé à l'attrait de la finance. Par contraste, ces différences révèlent l'existence de marges de manœuvre en matière de gestion locale ainsi que leur utilisation. Elles redonnent du poids et de la substance à la notion de politique locale en matière de finances et/ou de dette, s'abstrayant de déterminations strictes par le contexte territorial. *In fine*, l'on pourrait retenir que les politiques en question, les stratégies et les décisions qui les composent sont inscrites dans un ordre territorial tout en pouvant faire montre d'une certaine autonomisation à son encontre.

Les comparaisons inter-temporelles (relevant du volet diachronique de nos analyses), s'agissant par exemple des trajectoires d'endettement des ensembles intercommunaux, laissent transparaître une forme d'inertie, perceptible dans les formes du triptyque mis au jour. Cette stabilité témoignerait d'une dépendance au passé (*path dependency*). Elle révélerait même une résistance aux mutations institutionnelles qui bousculent pourtant les rôles des communes et de leurs intercommunalités. De façon caricaturale, les politiques du moment ne parviendraient pas à transformer les situations héritées. Hormis à tenir le maintien d'une stabilité comme la manifestation de tactiques délibérées. L'accent mis, dans les analyses, sur la capacité de désendettement en tant que stock, forcerait l'ancrage des résultats et des situations dans une accumulation de décisions antérieures. Pour autant, nous avons constaté que la dette n'appelle pas systématiquement l'emprunt, qu'un recours systématique à des prêts n'allait pas toujours de pair avec l'usage de produits structurés. Des ruptures ou des transitions se manifestent, les crédits faisant leur entrée dans des budgets exempts de dette ou d'encours massifs. Le report vers le futur des charges financières, avec les crédits classiques comme avec les prêts complexes, indique que les décideurs usent de stratégies inter-temporelles et engagent à ce titre les finances de leur collectivité. Ce qui à nouveau confère à sa façon de la substance à la notion même de politique locale d'endettement. En conséquence, ceci nous conduit à accorder une acception large à la notion de politique locale : si celle-ci comporte indéniablement des actions visant, directement ou non, des modifications des réalités sur lesquelles elle porte, elle peut inclure des changements substantiels comme des ajustements incrémentaux, des adaptations aux situations héritées, l'ensemble de ces modifications ne se traduisant pas nécessairement par des transformations majeures et immédiatement repérables.

Les éléments ainsi posés constituent autant de résultats intermédiaires. Ils ne dispensent pas de perspectives complémentaires d'investigations.

Des zones d'ombre et des initiatives pour les éclairer

Si les explorations antérieures conduisent à avancer l'existence d'un (sous-)système local de dette, de politiques locales d'endettement, des initiatives de recherche complémentaires nous semblent à envisager. Elles permettraient non seulement de continuer à étayer le contenu des notions avancées sur le plan conceptuel mais également à étoffer les réflexions sur les formes et contenus des déclinaisons territorialisées de ces états, processus et pratiques.

Aussi proposons-nous 3 lignes directrices à ces fins. Après quelques propositions en prise directe avec les analyses effectuées, d'autres voies, plus distantes, sont suggérées. Ces compléments et ces ouvertures conjuguent des entrées par l'intermédiaire des contextes dans lesquels l'emprunt local prend forme, des

acteurs et niveaux de gouvernement impliqués ainsi que des instruments de financement pouvant être déployés, de façon complémentaire ou substitutive à des crédits.

Une zone d'ombre en matière d'analyse des politiques locales d'endettement réside dans la mise à jour des transformations éventuelles de ces pratiques, en lien avec les modifications des dotations étatiques et surtout avec leurs récentes réductions. Nous avons esquissé des pistes semblables d'investigation concernant les utilisations locales du levier fiscal (cf. Chapitre 2). Compte tenu du rôle stratégique du financement par l'emprunt des dépenses du secteur public local, il serait intéressant d'observer si le registre de contraintes évoquées a également des incidences sur les trajectoires locales d'endettement. Nous avons montré qu'au sein du triptyque qui les lie à la dépense et à la fiscalité locale, les ressources temporaires jouent tantôt un rôle de complément, tantôt un rôle de substitution. Les modifications d'une ressource tierce, celle que représentent les dotations, amènent-elles à une reconfiguration de la répartition entre impôts et emprunts ? Si tel est le cas, selon toute probabilité, cette recomposition s'opère de façon différente selon les contextes territoriaux, en fonction des latitudes offertes par chaque configuration budgétaire. Poursuivant, on peut supposer que la mise sous surveillance des dépenses locales a des incidences sur les conditions de formation de l'épargne et partant, à niveau d'investissement donné, sur les besoins d'emprunt. Précisément, le niveau de ces dépenses d'équipement ne s'est pas maintenu lorsque les dotations ont brusquement diminué (cf. Chapitre 1). Tout se passe comme si des obstacles s'opposaient à une intensification dans l'endettement. Le recours à des crédits aurait pourtant constitué un levier permettant de procéder à des réalisations et de continuer à rendre visible l'action publique locale. Tout en étant attachés à leur autonomie et à leurs facultés d'emprunter, les élus usent avec modération de ces possibilités... Les obstacles évoqués se trouvent-ils du côté des représentations associées à la dette en général, à la dette locale en particulier ? Les décideurs locaux ont-ils internalisé les règles de régulation qui leur sont opposées ou celles que le gouvernement tente de leur imposer ? Dans leurs comptes rendus financiers, dans les rapports accompagnant les budgets annuels, etc., quels sont les arguments mobilisés pour justifier un appel modéré à l'endettement de la collectivité, au prix parfois d'une récession dans l'investissement public local ? Comment se (re)construisent les politiques locales de la dette ? Comment les collectivités s'orientent-elles en réalisant à la fois « moins d'emprunts » et « mieux d'emprunt » (Weber, 1989), tout en arguant que « davantage d'emprunt » (Gilbert, 2002b) serait nécessaire à la continuité de leurs actions ? La focalisation (renforcée dans le cadre des dispositions contractuelles) sur les valeurs seuils et sur la trajectoire de la capacité de désendettement s'accompagne-t-elle d'un renforcement du pilotage local (managérial, gestionnaire...) par des indicateurs (dont la valeur est somme toute relative) et avec quelles incidences sur les politiques conduites localement ?

Une autre zone d'ombre a trait aux alternatives ou aux compléments que peut trouver l'emprunt dans le financement de l'action publique locale, y compris en faisant intervenir des parties prenantes qui étaient jusque-là peu ou pas impliquées en tant que financeurs.

En effet, il ressort que tout en étant marqué par une forte inertie, le système financier local se diversifie peu ou prou, ne serait-ce qu'au travers de la panoplie des instruments disponibles. La recherche de fonds, des orientations en faveur de modalités renouvelées du partage des risques, dans un contexte de contrainte accrue sur la disponibilité des deniers publics, ont par exemple largement contribué, au cours des 2 à 3 décennies passées, à l'expansion des contrats de partenariat entre institutions publiques et privées. Ces associations portaient notamment sur la réalisation de projets conséquents d'investissement dans le domaine des services publics locaux et de l'aménagement (Campagnac, 2009 ; Linossier, Verhage, 2009 ; Guelton, 2015 ; Orillard, 2018).

La maîtrise des dépenses imputables à de telles opérations, et des besoins de financement afférents, conduit encore les collectivités à rechercher des modes partenariaux allégeant les pressions sur leurs budgets.

Initialement, des contrats peu ou mal préparés ont fait naître une nouvelle gamme de risques – conséquents – pour les collectivités maîtres d’ouvrage⁴⁴² (Sueur, Portelli, 2014). Certaines d’entre elles ont en particulier principalement vu là des moyens d’externaliser leur dette, au risque ensuite d’en supporter des coûts élevés et de se voir dépossédées de la conduite et de la gestion des projets. Ces pratiques ont donné lieu à l’émergence de nouvelles dispositions de régulation. Tout se passe comme si le processus d’action/réaction ne trouvait pas ses limites. Au nom d’une perpétuelle fuite en avant, observe-t-on l’émergence de nouveaux dispositifs ou bien ceux-ci sont-ils déjà à l’œuvre, en sourdine ? Des pans entiers d’études demeurent ainsi ouverts. On peut en effet supposer que le resserrement des contraintes pesant sur les budgets locaux et sur leur alimentation en ressources, face à une pression toujours manifeste en besoins d’aménagement et de services publics locaux tout autant qu’une recherche récurrente de rentabilité de la part d’investisseurs financiers, suscitent des modalités renouvelées ou intensifiées de coopération (voire de gouvernance) dans la production urbaine (Baraud-Serfaty, 2011 ; Theurillat, 2011). Quels en sont les impacts pour les budgets locaux ? Leur soutenabilité s’en trouve-t-elle ou non préservée ? Quelles collectivités sont les mieux à même d’entrer dans ces dispositifs, au risque d’en voir écartées celles qui, du fait de leur contexte et de leur moindre attractivité, apparaissent déjà comme les plus en difficultés ? Lorsque ces dispositifs partenariaux sont mis en place, quelles en sont les incidences sur les contenus des réalisations elles-mêmes ?

Parallèlement, des modalités novatrices de financement des dépenses publiques se développent. Nous avons eu l’occasion de repérer quelques-unes des opportunités, et également, des limites que recouvrent le mécénat, le *crowdfunding* lorsque des biens et des ressources patrimoniales sont en jeu (Talandier et al., 2019). Au travers des exemples étudiés, il semble *a priori* que les montants en jeu, qui demeurent somme toute modestes au regard des besoins, importent moins que la mobilisation collective, voire la co-construction des projets, que ces dispositifs sous-entendent. Le volume des fonds recouverts est tributaire des décisions des parties prenantes, ménages ou entreprises, particuliers ou institutionnels. L’action et les initiatives reconnues comme relevant de l’intérêt général, pour leur concrétisation, peuvent-elles s’inscrire dans une telle dépendance ? Quel rôle (incitatif, pédagogique, coercitif...) aux puissances publiques lorsque le financement public ne semble pas pouvoir ressortir uniquement du financement par le public ou par les citoyens ?

Des analyses en la matière seraient indispensables en vue de qualifier ces pratiques émergentes, voire innovantes et plus globalement, ce que l’on qualifie usuellement de « finances citoyennes » (Taddei, 2006). En particulier, quel potentiel recouvrent-elles ? Sur le fond, ont-elles réellement une portée significative comparativement aux modalités usuelles de financement, notamment dans des domaines d’action particuliers qui engagent la « responsabilité sociale » des acteurs (Gourmel-Rouger, 2015), leur positionnement en matière de transition énergétique ou leur sensibilité aux problématiques écologiques ? Leurs usages recréent-ils un nouvel ordre de différences, en étant réservés aux collectivités les plus outillées pour ces émissions, à certains domaines d’action en vogue ou apparaissant à l’agenda politique ?

Nous parviendrons à des connaissances accrues en matière de pratiques locales d’endettement, et à leur meilleure compréhension, par l’intermédiaire des investigations, quantitatives comme qualitatives, réalisées à l’occasion du projet de recherche en cours, portant sur l’Investissement Public Local et ses modalités de

⁴⁴² Les rapporteurs indiquent, avec la Cour des comptes, que les investissements réalisés par la personne privée dans le cadre d’un contrat de partenariat correspondent en réalité à un endettement public et devront faire l’objet de remboursements par la puissance publique. Les PPP (partenariats publics privés) permettaient des avantages apparents qui ont donné lieu à une régulation et à une transparence accrue. Ainsi, jusqu’en 2010, les montants d’investissements d’une opération réalisée en contrat de partenariat n’étaient pas enregistrés au bilan des pouvoirs adjudicateurs, ce qui permettait de réduire pour partie l’endettement réalisé au titre des opérations d’investissement. Désormais, l’intégration de la valeur de l’actif dans les comptes des collectivités territoriales et la reconnaissance d’un montant équivalent en dette publique visent à donner une image plus sincère et fidèle de la situation des comptes des collectivités.

financement ainsi que dans le cadre du projet InveST financé par l'ANR, visant à déceler les tensions, potentielles et effectives, entre les injonctions auxquelles sont confrontées les collectivités, pour les unes formulées en termes d'austérité, pour les autres en termes de durabilité (cf. Volume 1).

Nous avons par ailleurs mentionné les activités du réseau Finances Locales FiL (cf. Volume 1) et notamment, l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé en 2018, en direction de collectivités et des chercheurs. Cet AMI a précisément pour thème celui de l'investissement public local ainsi que de ses modalités de financement. Parmi les propositions reçues et retenues au titre du programme de recherche soutenu par le FiL, l'une d'elles émane du groupe de chercheurs impliqués dans le projet IPL. Cette proposition vise tout particulièrement à analyser les mutations de l'action publique des collectivités en contexte de renforcement des contraintes budgétaires. E. Ferlazzo (cf. *supra*) s'est pour l'occasion joint au groupe, proposant de compléter son travail doctoral en s'intéressant à la relation de crédit liant prêteurs et emprunteurs. Suite à la crise des emprunts dits toxiques, après la mise en place de l'Agence France Locale matérialisant un recours accru aux marchés obligataires pour le financement local, les conditions d'accès aux produits financiers, la nature même de ces produits ont changé. Aussi, des entretiens auprès des parties concernées visent à repérer quels sont les arbitrages opérés par les acteurs locaux dans leurs choix entre ces divers instruments de dette, à mettre en évidence les rationalités à partir desquelles ces délibérations s'opèrent ; ils sont également destinés à analyser si ces recours à de nouveaux modes de financement ont des incidences sur les choix locaux d'investissement.

En tant que membre du FiL, nous suivrons attentivement le déroulé de cette opération de recherche. Elle apportera indéniablement des éléments qualitatifs inédits de connaissance en matière de pratiques locales d'endettement ; celles-ci sont cependant principalement envisagées à l'aune de la financiarisation des produits proposés par les prêteurs. Si ces aspects sont incontournables, ils ne sont pas exclusifs d'autres facteurs en mesure d'influer sur les choix des collectivités et de leur servir de registres de justification.

L'ensemble des projets ainsi que les zones d'ombre révélées ressortent d'une nécessité de mise en transversalité, d'association de champs de recherches et de compétences disciplinaires. Les développements déjà initiés sont fructueux. Ceux potentiels ou à venir devraient être tout autant bénéfiques. Tout en prenant appui sur les questions financières, qui demeurent un invariant, ils visent à dépasser les aspects tenus comme techniques ou spécialisés dont ces questions sont fréquemment taxées, et conduisant si ce n'est à un isolement au sein de la recherche, au moins à un relatif manque de dynamisme. Sans être tues, les réflexions spécifiques au domaine seront re-situées dans leur connexion – étroite – avec les modalités et les objets de l'action publique locale, notamment dans ces déclinaisons en termes de production urbaine et de développement territorial. Quelles sont les incidences des modes de financement (de leur origine à leur cadre contractuel en passant par les sujétions qui leur sont associées pour les collectivités maitres d'ouvrage) sur les contenus des projets, sur les quantités et qualités des services publics locaux offerts et finalement, sur l'action publique locale ?

Chapitre 4 – L’intercommunalité dans l’ordre des différences territoriales

« Toutes les réformes territoriales qui ont eu lieu au cours des années 1970 dans les pays européens se sont appuyées sur deux principes : un premier principe consistant à privilégier un échelon sur les autres en lui conférant un pouvoir de type législatif ou réglementaire ; un second principe consistant à réduire drastiquement le nombre de communes en les fusionnant dans des entités plus larges, généralement dominées par les villes. En 1982, la France a fait le choix inverse : tous les échelons se sont vu attribuer le même degré d’autonomie (même s’ils n’ont pas reçu les mêmes ‘compétences’). Et le législateur a attribué cette autonomie à géographie constante, sans modifier le nombre et la taille des communes. Nous n’en finissons pas de payer ce parti pris initial (...) »

(Estèbe, 2015, p. 74)

« Quant à la diversification des communes, c’est presque-là un lieu commun de l’affirmer, tant la chose est évidente aujourd’hui. La diversité des communes ne date d’ailleurs pas de notre temps (...) Ces différences, déjà repérables et identifiables il y a plus d’un siècle, n’ont pu que s’accroître, (...) : l’écart entre les communes urbaines et les communes rurales s’est accru, mais de nouveaux clivages, de nouvelles différenciations, sont apparus, entre les communes bien dotées et celles qui ne l’étaient pas, les communes qui accueillent une population sans disposer des moyens financiers de financer les équipements, et celles qui bénéficiaient de ‘rentes de situation’ ou de situations privilégiées. Les implications de ces différenciations sur les compétences ne peuvent être ignorées : les communes sont désormais trop différentes pour exercer toutes les compétences, pour exercer les mêmes compétences (...). Certaines, enfin, n’ont même pas les moyens de répondre au minimum de ce qu’attendent les habitants, la compétence générale ne veut pas dire grand-chose pour elles. Ces évolutions mettent en évidence un lien qui a toujours existé, mais dont l’importance n’est jamais apparue aussi grande, entre les compétences et les ressources : à quoi sert-il de disposer des compétences les plus étendues si l’on ne dispose pas des moyens financiers de les utiliser, de les mettre en œuvre ? »

(Pontier, 2015, p. 998)

« (...) la question de la différenciation territoriale (...) est à la fois le projet et la hantise de tout projet décentralisateur. »

(Négrier, 2010, p. 315)

« Les dynamiques de recomposition de la gestion publique des territoires ne peuvent cependant être saisies dans une approche purement localiste et inductive, comme le soulignent les auteurs qui ont cherché à dépasser la description micro-territoriale des différences pour expliquer plus systématiquement les mécanismes de la différenciation territoriale. Car les moteurs de cette dernière sont en grande partie extérieurs aux territoires : la singularisation des configurations de la gouvernance territoriale et la territorialisation croissante des politiques publiques résultent d’abord d’évolutions économiques, sociales et institutionnelles supra-locales, qui ont transformé le cadre d’opportunités et de contraintes des acteurs infranationaux. »

(Epstein, 2012, p. 2)

Introduction

Les développements précédents nous ont conduit à faire état de l'existence de systèmes fiscaux territoriaux et même dans certains cas, de systèmes fiscaux métropolitains quand, sur la base de considérations théoriques, nous avons initialement postulé de la présence d'un système fiscal local, alors potentiellement unique. Qui plus est, l'analyse des pratiques d'emprunt de tout ou partie des communes nous a par ailleurs amené à repérer des situations d'endettement, à plus ou moins haut niveau de risques, pour des sous-groupes particuliers de localités. Le système local de l'endettement se diffracte, prenant une multitude de formes diversifiées ; celles-ci présentent toutefois des éléments communs, ne serait-ce que parce que les collectivités et leurs recours à des prêts sont régis par des règles semblables. A ces occasions, nous avons souligné que les configurations locales, aussi bien d'un point de vue fiscal que sur le plan de l'appel à des crédits, ne vont pas sans entretenir des liens de dépendance avec les caractéristiques mêmes des territoires. Au point que l'on puisse faire état de la présence de (sous-)systèmes financiers territorialisés. Nous avons également constaté que les caractéristiques territoriales ne sont pas suffisamment pesantes au point qu'elles ne laissent pas place à l'exercice de l'autonomie dévolue aux collectivités, soit encore à des politiques locales d'imposition et/ou d'endettement. Tout en étant dépendantes du contexte et des héritages, apparaissant alors comme des « données », les situations fiscales, de dette ou budgétaires peuvent faire l'objet de constructions en propre par les exécutifs en place. Les sous-systèmes en question sont de ce fait appelés à se transformer, notamment sous le poids des dynamiques de développement territorial comme sous l'influence des recompositions des institutions en charge des décisions. Ces constats donnent corps à notre parti pris en faveur d'un point de vue d'un côté longitudinal (ou diachronique), de l'autre transversal (ou systémique) et simultanément, ils renforcent son intérêt.

On peut en effet légitimement se demander comment, les systèmes ou sous-systèmes identifiés évoluent précisément dans le temps. Nous avons déjà fait état de leur inertie (cf. Chapitre 3). La discussion de la notion de politique (financière) locale, telle que nous l'avons abordée, indique toutefois que cette inertie est partielle, que des changements incrémentaux le disputent à des mutations substantielles. Il nous semble dès lors indispensable de donner davantage de substance aux éléments ainsi avancés, en les mettant à l'épreuve des réalités.

A cette fin, il nous paraît approprié de retenir des objets spécifiques d'observation qui laissent place au repérage tant de faits de stabilité que de changements pour les (sous-)systèmes financiers territoriaux eux-mêmes. A ce titre, nous choisissons de placer la focale sur des aspects budgétaires propres aux communes et à leurs intercommunalités. Si les groupements de communes sont des faits anciens⁴⁴³, il a fallu de nombreuses impulsions (politiques, légales, financières...) avant de parvenir à la couverture intégrale de l'espace national par les 1 253 Etablissements de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre tels qu'ils existent aujourd'hui⁴⁴⁴. Tout au long de son déroulé, la construction intercommunale prend la forme d'une mise en mouvement permanente des réalités locales. Avec les groupements, l'un des objectifs avancés consiste à lutter contre la fragmentation et l'émiettement constaté avec les communes, à remédier aux défauts de l'organisation institutionnelle en place. Mais les finalités résident également dans une recherche de rationalisation de l'usage des deniers publics (Thomas, 2008 ; Hertzog, 2012a ; Le Saout, 2017a, 2019). Peu ou prou, les réformes institutionnelles et les recompositions territoriales, dont procède l'édification des groupements, recèlent « la fin d'un certain 'romantisme' de la décentralisation au profit de l'efficacité »

⁴⁴³ Il est couramment rappelé que les syndicats intercommunaux ont vu le jour avec la Loi du 22 mars 1890. Dans les faits, les fondements de l'intercommunalité ont été posés avec la Loi du 5 avril 1884 portant sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux ouvrant la possibilité aux communes de créer des conférences intercommunales.

⁴⁴⁴ Au 01/04/2020 (source : Base Nationale sur l'Intercommunalité, <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php>)

(Cotten, 2017, p. 37). Les préoccupations économiques et financières sont ainsi présentes de façon persistante, dès la formation des premières communautés⁴⁴⁵ jusqu'aux récentes créations intercommunales⁴⁴⁶. La réalité budgétaire des communes est en conséquence mise en question et même en critique de façon continue. Pourtant, nous l'avons observé en matière de fiscalité et de dette (cf. Chapitres 2 et 3), ces communes demeurent des échelons prépondérants. Simultanément, la promotion d'un nouvel échelon d'action publique locale suppose que des ressources lui soient dévolues, que ces moyens soient suffisamment évolutifs pour garantir sa consolidation. L'organisation financière des communes et celle de leurs établissements de coopération sont de la sorte inévitablement engagées dans une dynamique de transformation à la fois constante, graduelle et à même de ménager des solutions de continuité. Elles constituent de ce fait un terrain privilégié d'observation, eu égard à nos objectifs. Quels sont alors quelques-uns des changements majeurs dans cette organisation et parallèlement, observe-t-on des invariants, participant de la stabilité des (sous-)systèmes locaux identifiés ?

L'analyse des situations locales de dette a contribué à mettre en évidence que l'endettement de toute collectivité pouvait difficilement être observé sans porter simultanément attention à son positionnement en matière de recettes fiscales et de dépenses. Ce qui relativise l'intérêt à accorder uniquement à l'un ou à l'autre des postes budgétaires ; ce qui engage *a contrario* à les considérer simultanément, en intégrant les interdépendances qui les relient. Ceci nous conduit à élargir nos perspectives et à avancer la notion de politique budgétaire (ou financière) locale. Poursuivant, si ce type de politique peut être observé en tant que tel, il nous semble opportun de le mettre en relation avec l'ensemble des interventions qu'effectuent les collectivités, soit encore avec les contenus mêmes de l'action publique locale et avec leurs interventions en matière de services publics locaux. La mobilisation de recettes fiscales, des choix en matière d'emprunts... ressortent certes de logiques et d'instruments spécifiques. Ces derniers prennent uniquement leur sens au regard des dépenses que les ressources finalement disponibles servent à financer. A leur tour, ces dépenses sont effectuées en vue de perpétuer le fonctionnement local (des équipements, des services locaux) ou bien afin de susciter, d'accompagner des changements dans les réalités locales elles-mêmes. Nous mettons de ce fait l'accent sur les dépenses des communes et de leurs intercommunalités, en tant que descripteurs des politiques conduites par ces niveaux de gouvernement⁴⁴⁷. Nous observons-ainsi ces entités « en actes ». Ce point d'observation semble fondé, en raison de l'étendue et de la diversité de leurs interventions : les communes sont dotées de la clause de compétence générale et sont en charge d'une multitude de missions de proximité que prolongent ou complètent leurs groupements, au nom du rôle stratégique et opérationnel qui leur est reconnu.

Dès lors, au même titre que les recettes auxquelles elles sont liées, nous postulons que les dépenses locales sont pour partie « données ». Elles sont en effet dépendantes des contextes territoriaux (Gilbert, Guengant,

⁴⁴⁵ Parmi les motifs instituant les communautés urbaines de première génération (avec la Loi du 31 décembre 1966) figure celui de « faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé » (cité in Dallier, 2006).

⁴⁴⁶ Un ensemble de rapports parlementaires abordent successivement la question, engageant vers la rationalisation des périmètres et des institutions, en lien avec la maîtrise des dépenses publiques (dont : Dallier, 2006 ; Richard, 2006 ; Lambert, 2007 ; Balladur, 2009 ; Malvy et Lambert, 2014). Cette préoccupation perdure puisque, dans l'exposé des motifs de la Loi MAPTAM (2014) promouvant entre autres les métropoles, il est rappelé que l'un des objectifs poursuivis avec cette réforme institutionnelle et territoriale est de « participer à l'effort de redressement des finances publiques pour assurer notre souveraineté budgétaire et disposer des marges de manœuvre nécessaires au financement des politiques publiques », de parvenir à une action publique qui soit à la fois efficace et efficiente.

⁴⁴⁷ Tout en reconnaissant que les flux monétaires ne sont que des révélateurs partiels des politiques, stratégies et interventions des collectivités, nombre d'actions de leur ressort n'ayant pas nécessairement de traduction budgétaire.

2008). Nombre d'entre elles sont obligatoires dans les textes⁴⁴⁸. Elles le sont également dans les faits : les charges patrimoniales s'accumulent progressivement, suivant en cela la dynamique des investissements publics locaux (cf. Chapitre 1). Les dépenses effectuées par les collectivités ont encore été façonnées par de longues tendances centralisatrices, voire homogénéisantes, qui continuent à peser. En cela, les charges actuelles peuvent être tenues comme résultant d'une sédimentation progressive. Parallèlement, elles sont construites en ce que, peu ou prou, les gouvernements locaux successifs leur ont conféré et continuent à leur conférer des inflexions particulières, au nom de l'autonomie politique et du pouvoir de décision dont ils sont détenteurs. Les dépenses en question, les politiques qu'elles sous-tendent, leurs intrications avec les actions ainsi qu'avec les contextes territoriaux... constituent de la sorte des objets propices à des analyses transversales ainsi qu'à enrichir notre observation des sous-systèmes financiers territorialisés, tels que nous les envisageons.

Aussi, nous restituons quelques-uns des éléments issus de nos travaux, confortant et concrétisant les perspectives longitudinales et transversales que nous avons ainsi énoncées. Les éléments en question sont relatifs aux communes et à leurs intercommunalités telles qu'elles se manifestent « en actes » dans différents domaines d'action choisis et surtout, aux politiques budgétaires déployées à ces occasions⁴⁴⁹. L'un de ces domaines a trait à la solidarité (financière) qui s'établit entre communes et intercommunalités (2-1). Nous portons ensuite attention aux politiques locales de l'habitat dans lesquelles les groupements (ainsi que les communes) sont appelés à intervenir financièrement (2-2). Nous observons enfin les mutualisations des ressources humaines qui s'opèrent entre institutions communales et intercommunales, signifiant des partages différents et évolutifs des charges financières afférentes entre ces niveaux de gouvernement (2-3). Auparavant, nous fournissons des points d'ordre conceptuel, à vocation générale, confortant le cadre analytique dans lequel les réflexions évoquées prennent place (1-1) ; nous les illustrons au travers de quelques éléments empiriques préfigurant les analyses plus spécifiques qui suivent (1-2).

L'ensemble des éléments mobilisés, observés et analysés concourt à révéler comment les logiques à l'œuvre contribuent à la recomposition d'un ordre de différences séparant les collectivités mises à l'analyse. Cet ordre, mû à la fois par des logiques d'homogénéisation et de différenciation, oscille entre mutations et stabilité des (sous-)systèmes financiers territoriaux.

⁴⁴⁸ Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé (Article L1612-15 du CGCT, créé par Loi 96-142 1996-02-21 JORF 24 février 1996). Une liste des dépenses obligatoires figure à l'Article L2321-2 du CGCT (modifié par Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016).

⁴⁴⁹ Le choix des domaines analysés résulte d'opportunités scientifiques. Les conditions dans lesquelles ces dernières se sont présentées et concrétisées sont explicitées chemin faisant. Ce choix ne relève pas nécessairement de la primeur des domaines d'action en question pour les communes et pour les intercommunalités. Assurément et au nom d'une réelle transversalité, le regard mériterait d'être porté vers d'autres secteurs d'intervention, tout autant si ce n'est plus révélateurs des politiques financières locales, des modalités budgétaires de l'action publique conduite par les collectivités et des déclinaisons territorialisées de ces interventions. Nous tenons néanmoins les éléments observés comme de premiers jalons, et les restituons en tant qu'ils conduisent à poser autant de pistes pour d'éventuelles investigations à venir.

Encadré 14 – Communautés, groupements et Groupements à Fiscalité Propre (GFP), Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, quelques principes d'organisation

Nous n'entendons pas retracer l'histoire de la constitution de l'intercommunalité. Celle-ci a été dressée à de multiples reprises en adoptant des points de vue et des angles disciplinaires complémentaires (Gaxie, 1997 ; Le Saout, 2012 ; Richard, 2014 ; Caillosse, 1995 ; Estèbe, 2019). Peu ou prou, tous convergent, affirmant que les formes actuelles des groupements trouvent leurs origines dans celles qui les ont précédées, tout en s'en démarquant par des ruptures plus ou moins manifestes (Boyer, 2005 ; Guéranger, 2008b ; Frinault, 2019). Même si les réformes et les modalités d'organisation qui en sont issues diffèrent, en étant plus ou moins prescriptives, incitatives..., l'ensemble des dispositifs est toutefois mu par des objectifs semblables : remédier à la fragmentation communale dans une perspective de rationalisation institutionnelle et surtout budgétaire (Le Saout, 2001, 2017, 2019).

Au sein de cette trajectoire longue et de ce mouvement progressif, il nous importe essentiellement de poser quelques points de repère décisifs quant aux modes de constitution et de fonctionnement des intercommunalités existantes⁴⁵⁰. Ceux-ci illustrent comment l'intercommunalité communautaire s'est progressivement imposée dans le paysage des institutions locales, en prenant conjointement des formes de plus en plus intégrées sur le plan des compétences revenant au groupement intercommunal et en s'inscrivant dans des statuts de plus en plus diversifiés. En cohérence avec nos choix en matière d'analyse, les points de repère en question ont principalement trait à l'intercommunalité dite « moderne », c'est-à-dire aux groupements institués depuis les années 90 et dotés d'une fiscalité propre. Ils ne portent pas sur les formes syndicales, relevant de logiques d'association de communes et de modes de financement possédant leurs propres spécificités (Guéranger, Poupeau, 2019).

L'intercommunalité sous forme de communautés, ou encore l'intercommunalité communautaire, prend réellement forme avec la Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR). Le texte marque un point d'aboutissement de tentatives effectuées précédemment en vue de promouvoir l'intercommunalisation. Parmi ces tentatives apparaissent comme particulièrement marquantes d'une part la création en 1959 des districts urbains (Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations)⁴⁵¹, et d'autre part l'institution en 1966 des premières communautés urbaines (Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines). Les deux formes de groupement voyant alors le jour sont en effet inédites. Les districts urbains sont obligatoirement dotés de compétences auparavant exercées par les communes ainsi que d'un pouvoir fiscal en propre. Par ailleurs, même si leur création ressort de motivations et de négociations relevant de divers ordres (Bodiguel, Kessler, 1968 ; Desage, 2010), la forme des regroupements en tant que communautés urbaines est imposée par voie de réforme aux territoires concernés. Le mouvement réformateur aboutissant à la création des communautés consolide les bases posées avec les districts, prolonge les tendances initiées vers la spécialisation et la subsidiarité dans la répartition des compétences entre communes et groupement ; il consacre parallèlement le principe d'une autonomie de ressources à la communauté. La Loi de 1966 introduit au moins deux autres éléments clés appelés à se perpétuer pour les regroupements à venir : un seuil démographique à respecter pour élargir au titre d'intercommunalité ainsi qu'un statut spécifique pour le groupement, à savoir celui d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Entre autres, l'EPCI (en tant qu'établissement public) est créé par l'Etat ; il ne dispose pas de la clause de compétence générale ; il est régi par les principes de spécialité fonctionnelle et territoriale d'une part, par celui d'exclusivité⁴⁵² d'autre part. En n'érigeant pas les communautés comme des collectivités territoriales au plein sens du terme, la formule de compromis ainsi établie consacre le parti pris d'aménager (techniquement, politiquement) l'existant ainsi que de le ménager : elle préserve les structures communales et leur

⁴⁵⁰ En lien avec notre approche d'ensemble, nous passons sous silence les points relatifs au mode de désignation des conseils communautaires et à leur évolution, tout en reconnaissant que ces aspects sont assurément centraux et décisifs du point de vue de la gouvernance et des politiques intercommunales/communales ainsi que sur le plan de la démocratie locale. Ils font toutefois appel à des compétences disciplinaires qui ne nous sont pas directement accessibles.

⁴⁵¹ Compte tenu de leur maigre succès, les Districts ont perdu leur qualificatif d'urbains en 1970.

⁴⁵² Au nom du principe de spécialité fonctionnelle, le groupement, établissement public, ne dispose pas de la clause de compétence générale ; il est uniquement compétent pour les missions qui lui sont confiées soit par la Loi, soit par les communes qui le composent. Selon le principe d'exclusivité, « Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence. » (source : www.collectivites-locales.gouv.fr)

Le groupement est encore régi par un principe de spécialité territoriale : il est uniquement habilité à intervenir dans le territoire des seules collectivités qu'il associe.

autonomie, leur adjoint une nouvelle catégorie d'institution sans mettre à mal frontalement leur organisation⁴⁵³. De la sorte, l'une comme l'autre de ces créations marquent en substance des ruptures au regard des associations syndicales et des modes usuels de coopération communale : des logiques verticales posant un cadre de contraintes pour les groupements supplantent les organisations résultant de négociations horizontales. Districts (urbains) et communautés sont en outre pensés pour des territoires spécifiques : les grandes agglomérations, les ensembles urbains dans lesquels l'exercice des compétences, à la fois complexes et multiples, nécessite une coordination potentiellement source d'économies ; sous le poids des dynamiques d'urbanisation en cours, ces territoires sont par ailleurs en proie à de multiples tensions qu'il s'agit d'apaiser. De la sorte, l'intercommunalité est d'emblée instituée sur la base d'une différenciation territoriale. Les formes ultérieures d'intercommunalisation et de création de communautés vont capitaliser sur l'ensemble des fondements ainsi posés⁴⁵⁴.

En particulier, la Loi ATR se fixe comme objectifs de rationaliser le paysage intercommunal et de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité (Villeneuve, 1997). En lien avec le premier objectif, s'instaurent localement des réflexions sur les périmètres tenus comme pertinents des groupements à venir, à partir d'un état des lieux des coopérations existantes⁴⁵⁵. En écho au second objectif et aux préoccupations du moment (Dallier, 2006 ; Gallez, 2007), les groupements sont systématiquement investis de deux missions structurantes, à savoir celles relevant du développement économique et de l'aménagement de leur territoire. Deux catégories d'EPCI sont créés : les communautés de communes (sans précision de seuil démographique quant à leur constitution) et les communautés de villes (s'adressant à des agglomérations urbaines comptant au moins 20 000 habitants). Tout en empruntant au même registre commun, les compétences des communautés de villes sont plus étendues que celles revenant aux communautés de communes (cf. Annexe 9). Sur le plan fiscal, la Loi pose les fondements du développement de l'intercommunalité (communautaire) urbaine, en instituant la taxe professionnelle unique (TPU). Il en effet choisi de doter les groupements urbains d'un régime fiscal particulier, en leur attribuant des contributions à la fois importantes et dynamiques, pouvant conduire à leur affirmation et à un basculement des compétences en leur direction. D'emblée, les regards se sont tournés vers la taxe professionnelle qui présentait alors les qualités requises (Hertzog, Siat, 2000). Moins sujettes à des enjeux de ressources et en vue de ne pas susciter de la part des communes des craintes d'un éventuel dessaisissement fiscal, les communautés de communes sont placées sous le régime de la fiscalité additionnelle (FA) : elles perçoivent de droit des produits fiscaux dont leurs conseils décident des taux, ces derniers venant s'ajouter, pour les contribuables, à ceux pratiqués par les communes⁴⁵⁶. Sur option des conseils communautaires, les communautés de communes ont la possibilité d'opter pour le régime fiscal de la TPU.

Dans les faits, la formule des communautés de communes connaît un succès, celle des communautés de villes se révèle finalement peu attractive (Dallier, 2006). Le dispositif demande alors à être repensé, l'un des objectifs permanents de l'intercommunalisation consistant bien à « restructurer les villes » (Delannoy et al., 2004)⁴⁵⁷. Parmi ses finalités, la Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement, vise en conséquence non seulement à renforcer l'intercommunalité en milieu urbain, mais également à simplifier l'intercommunalité en unifiant les statuts des groupements tout en maintenant des différenciations (Baghestani-Perrey, Verpeaux, 2000).

⁴⁵³ Les différences de statut entre celui des collectivités, entendu dans un sens strict, et celui spécifique accordé aux intercommunalités en dépit des compétences qui leur sont dévolues ont contribué à alimenter les débats relatifs aux ambiguïtés entre les qualificatifs de « local » et de « territorial » auxquelles nous avons pu faire allusion (cf. Chapitre introductif).

⁴⁵⁴ Nous accordons peu de place aux Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN) mis en place par la Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, dite Loi Rocard, pour organiser les villes nouvelles. Ces syndicats empruntent au modèle général de l'intercommunalité, en l'adaptant aux particularités des territoires concernés et à leur dynamique d'urbanisation (cf. Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, 2005, *Vers l'intercommunalité de projet. De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, Journée d'études, Mardi 5 juillet 2005, Actes). Leur analyse nécessiterait des développements spécifiques. Suite à la Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, ces syndicats sont devenus des communautés d'agglomération.

⁴⁵⁵ Sur la base des travaux de Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI) établissant des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunales (SDCI). Le principe de l'existence de ces Commissions et Schémas a ensuite perduré.

⁴⁵⁶ Compte tenu de l'importance de ces enjeux de répartition des ressources (fiscales) entre communautés et communes au regard de nos problématiques, nous explicitons les spécificités des régimes institués à l'occasion de l'Encadré 15.

⁴⁵⁷ Tout en visant également, selon l'auteur, à « sauver nos campagnes » et à « réduire les inégalités sociales ». Ces finalités révéleraient en filigrane une forme d'instrumentation de l'intercommunalisation et de l'intercommunalité.

Le texte réaffirme le refus d'une intercommunalité qui s'imposerait aux communes, celui d'une formule qui annoncerait leur disparition. En outre, il consacre le terme et/ou la notion de communauté, rappelant que cette dernière est conçue comme un regroupement de communes en vue d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. L'intercommunalité communautaire en ressort ainsi résolument consolidée. Selon les termes de cette Loi, les communautés de communes à fiscalité additionnelle, tenues comme adaptées aux territoires ruraux, perdurent⁴⁵⁸. Les communautés de villes sont supprimées et remplacées par une organisation à la fois superposée et hiérarchisée avec des communautés d'agglomération (pour des ensembles comptant entre 50 000 et 500 000 habitants) et de nouvelles communautés urbaines (lorsque la population regroupée dépasse 500 000 habitants)⁴⁵⁹. Les unes et les autres de ces nouvelles communautés sont placées sous le régime fiscal de la TPU. Une hiérarchisation ainsi qu'une différenciation sont également établies dans les compétences à exercer ou exercées par les différents types de communautés : outre les compétences obligatoires et intangibles d'aménagement et de développement, « Alors que les communautés d'agglomération et les [nouvelles] communautés urbaines exercent 'les' compétences dans les matières choisies par elles [et fixées dans le CGCT] (...), les [nouvelles] communautés de communes se contentent d'exercer 'des' compétences parmi celles qu'elles décident d'exercer. » (Baghestani-Perrey, Verpeaux, 2000, p. 31). En complément des missions à même de renforcer la visibilité nationale et internationale des ensembles agglomérés, les communautés d'agglomération et urbaines sont en particulier attributaires d'actions relevant de l'équilibre social de l'habitat, de la politique de la ville propres à remédier aux tensions urbaines traversant alors tout ou partie d'entre elles.

La progression du nombre de groupements au début des années 2000 (*cf.* Tableau 33 et Annexe 9) est telle que la Loi Chevènement peut apparaître comme la « recette miracle de l'intercommunalité ». (Delannoy et *al.*, 2004, p. 77). Dans les faits, cette recette repose sur plusieurs ingrédients complémentaires. Comme la Loi ATR, la Loi de 1999 réaffirme le principe de la libre volonté des communes⁴⁶⁰ comme base de constitution des communautés. En outre, elle introduit, parmi les règles de partage des compétences, le principe de détermination d'un intérêt communautaire, laissant ainsi une souplesse dans la délimitation locale des tâches revenant au groupement et par voie de différence, de celles demeurant dans la sphère des interventions communales. L'incitation financière à la création de communautés en milieu aggloméré et de groupements intégrés est par ailleurs renforcée : le montant de DGF (en €/hab) versée aux communautés d'agglomération est fixé à un niveau élevé, supérieur à celui des ex-communautés de villes et de communes⁴⁶¹ ; il est encore bien plus élevé pour les communautés urbaines⁴⁶² et le principe d'une DGF bonifiée est maintenu pour les communautés de communes adoptant le régime de la TPU ainsi qu'une intégration fonctionnelle plus intense que celle prévue dans leur statut de base⁴⁶³. Les arguments financiers, en particulier au profit de ces communautés, ont joué un rôle décisif dans l'adoption de la Loi puis dans sa mise en œuvre (Rangeon, 2000).

⁴⁵⁸ Les nouvelles communautés doivent toutefois désormais regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave.

⁴⁵⁹ La hiérarchisation démographique ainsi instituée est teintée d'arbitraire et aurait pu reposer sur d'autres critères de différenciation. Les seuils ont été établis en référence à des études préalables conduites par l'Insee et portant sur la composition des Aires urbaines et sur le zonage afférent.

⁴⁶⁰ Certes malmenée par l'introduction, dès 1959, de la notion de majorité qualifiée. La règle selon laquelle l'unanimité (des communes) nécessaire pour la création d'un EPCI cède la place à celle de la majorité qualifiée. Il suffit en effet que la création soit approuvée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou encore la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population y soient favorables. La disposition s'avère ainsi coercitive pour un certain nombre de communes, sommées d'intégrer des EPCI.

⁴⁶¹ La Dotation Globale de Fonctionnement des communautés d'agglomération s'élève à 250 F/hab. Les communautés de villes et les communautés de communes à TPU ne bénéficiaient, en moyenne, que de 123 F/hab (Baghestani-Perrey, Verpeaux, 2000). En 1998, le montant de la DGF avoisinait 103 F/hab pour les communautés de communes et les Districts à fiscalité additionnelle, 122 F pour les Communautés de villes (Chouat, 1999).

⁴⁶² 69,50 €/hab (soit environ 458 F.).

⁴⁶³ Selon les termes de l'Article L5214-23-1 du CGCT, « Les [c]ommunautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants au plus ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50 000 habitants, n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants, sont éligibles à la dotation prévue au neuvième alinéa de l'article L. 5211-29 lorsqu'elles exercent au moins quatre des cinq groupes de compétences suivants : 1° En matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique ; 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; aménagement rural ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; 3° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; 4° Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; 5° Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés. » La DGF peut alors atteindre 175 F/hab.

La Loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales apporte des précisions concernant l'organisation intercommunale. Elle impose en particulier des délais pour définir localement l'intérêt communautaire, étend le périmètre des compétences (et des pouvoirs de police) pouvant être transférées par les communes à l'intercommunalité. Par ailleurs, elle assouplit le mode de fonctionnement intercommunal, en encourageant la fusion des EPCI et la transformation des groupements vers une autre catégorie, plus intégrée sur le plan fonctionnel et fiscal⁴⁶⁴.

Malgré tout, en arrière-plan des succès quantitatifs de l'intercommunalisation, l'intercommunalité fait débat. Les arguments ne manquent pas (Beaudouin, Pemezec, 2005 ; Cour des Comptes, 2005 ; Dallier, 2006). La carte intercommunale n'est pas totalement satisfaisante. Des communautés peu intégrées, des communes isolées subsistent. Les économies attendues ne sont pas au rendez-vous... Au mieux, l'intercommunalité et les communautés peuvent-elles tenues comme étant au milieu du gué⁴⁶⁵. L'atteinte des objectifs recherchés au niveau national ne peut plus être autant laissée entre les mains des acteurs locaux ; elle suppose un changement de méthode de la part des gouvernements.

Ces mutations se concrétisent avec la Loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT). Visant la simplification des structures territoriales et à la réduction du nombre d'échelons territoriaux, celle-ci comprend entre autres de nombreuses dispositions concernant les groupements intercommunaux. Elle entend notamment achever la carte de l'intercommunalité. L'ensemble du territoire national devait ainsi être couvert par des Groupements à Fiscalité Propre (GFP) à l'horizon 2013. L'intercommunalisation et l'intercommunalité prennent de la sorte un caractère imposé, ce qui rompt avec les modes antérieurs de faire. Parallèlement, le nombre de groupements doit être réduit, leur périmètre rationalisé. Les pouvoirs des préfets en la matière sont renforcés. La formule des groupements à fiscalité spécialisée ou unique est par ailleurs tenue comme préférable au régime de la fiscalité additionnelle. Afin d'améliorer le fonctionnement de l'intercommunalité, le texte apporte également des précisions quant à la mutualisation des services et des moyens. L'intégration est elle-aussi favorisée puisqu'il est précisé que désormais, toute compétence communale peut faire l'objet d'un transfert à un EPCI. En outre, les problématiques des territoires les plus urbains et les dynamiques de métropolisation reçoivent une (nouvelle) réponse institutionnelle (Négrier, 2012) : en vue de favoriser l'intégration intercommunale ainsi que le rayonnement de ces territoires, est ouverte aux communes concernées (et rassemblant plus de 500 000 habitants⁴⁶⁶) la possibilité de constituer une métropole, formant alors un « espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». L'éventail des EPCI à fiscalité propre s'enrichit de la sorte d'une nouvelle catégorie, contribuant au pluralisme statutaire de l'intercommunalité (Frinault, 2019). Les métropoles sont dotées de compétences plus étendues que celles des communautés urbaines⁴⁶⁷. Au sein de l'intercommunalité, la diversification des statuts et la hiérarchisation par l'intégration fonctionnelle se poursuivent. Paradoxalement, au nom d'une dissymétrie persistante dans l'organisation des charges et des moyens, le régime fiscal et l'organisation financière des nouveaux groupements demeurent pratiquement inchangés par rapport à ceux des intercommunalités existantes (Navarre, 2017b).

Une réforme radicale de l'organisation territoriale pouvait difficilement s'envisager d'emblée puis s'imposer sans autre forme de procès (Le Saout, 2012). Engagée avec la Loi RCT dans un mouvement de mutations, l'organisation n'en reste pas moins marquée par des permanences (Marcou, 2012) et tout autant, par une dynamique persistante d'ajustements. La période n'est en outre pas favorable : les contraintes pesant sur les budgets publics suscitent des crispations dans les relations entre Etat et collectivités locales ainsi que des inquiétudes à propos des dotations revenant à ces dernières. Qui plus est, la réforme de la taxe professionnelle est à l'ordre du jour. Sa suppression met à mal l'un des moteurs de l'essor de l'intercommunalité urbaine et crée des incertitudes pour les acteurs locaux quant à son devenir.

⁴⁶⁴ Les apports précis de la Loi sont détaillés dans le document établi par le Service des Collectivités territoriales du Sénat n° CT 043 2003-2004.

⁴⁶⁵ L'expression est empruntée au Gridauh ayant consacré un Cahier (n°16-2006 Série Droit de l'habitat) à la place des intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat.

⁴⁶⁶ Le seuil n'est pas opposable aux communautés urbaines créées à titre obligatoire par l'Article 3 de la Loi de 1966 (cf. *supra*).

⁴⁶⁷ La notion d'un intérêt communautaire (métropolitain) est uniquement maintenue pour la gestion des équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs. Le rôle stratégique des métropoles est affirmé : les représentants de la métropole sont associés de plein droit à l'élaboration, à la révision et à la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transport et d'environnement, de la compétence de l'Etat ou d'une autre collectivité (Ministère de l'Intérieur, 2011). Les métropoles peuvent également recevoir (par voie de transfert ou de convention) des compétences auparavant dévolues au département et/ou à la région.

Rien ne leur garantit en effet que le régime de la Fiscalité Professionnelle Unique (FPU) sera aussi porteur que celui initié avec la TPU (*cf.* Chapitre 2).

Face à ces aléas, la Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 vise à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, à apporter des compléments, précisions..., destinés à réduire les difficultés d'application de la Loi RCT. Entre autres, elle diffère (à 2012) la date limite d'arrêté des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) et facilite les concertations préalables à l'intercommunalisation dans chacun des territoires concernés.

La Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) ainsi que la Loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) complètent le dispositif vertical régissant l'intercommunalisation et l'intercommunalité, dans ses formes diversifiées et hiérarchisées, tissées sur un fond commun de standardisation de leurs principes organisateurs.

Tout en revenant sur certains principes de la Loi RCT, la Loi MAPTAM poursuit elle aussi des objectifs de modernisation de l'organisation territoriale. En particulier, elle promeut l'achèvement de la carte intercommunale (en Ile de France), pose les fondements de la Métropole du Grand Paris⁴⁶⁸ ; le statut des métropoles est en outre consolidé, leur nombre accru et leurs compétences étendues. Elle étoffe également celles des communautés urbaines. La Loi NOTRe, dont les contenus s'organisent autour de maîtres mots tels que simplification et clarification, impulse des changements majeurs en matière d'intercommunalisation/d'intercommunalité et contribue à leur renforcement.

Elle suscite des mutations dans la géographie et dans la composition des groupements, en posant un seuil démographique minimal pour les EPCI à fiscalité propre, fixé à 15 000 habitants⁴⁶⁹. L'intercommunalisation devient réellement un passage imposé puisque toute commune est obligatoirement rattachée à un GFP. Les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des SDCI et des CDCI évoluent elles aussi, les pouvoirs préfectoraux étant par ailleurs accrus (Braun, 2016). L'intégration fonctionnelle se poursuit, avec l'extension des compétences obligatoires et optionnelles revenant aux communautés de communes et d'agglomération⁴⁷⁰ ; les dispositions régissant les mutualisations sont en outre précisées.

Tableau 33 – Effectif des groupements à fiscalité propre selon leur statut, 1993 à 2018 (années choisies)

	1993	1997	2002	2012	2018
Districts	252	316	-	-	-
Communautés urbaines	9	11	14	15	11
Communautés de communes	193	1 105	2 032	2 358	1 009
Communautés de villes	3	5			
Communauté d'agglomération	-	-	120	202	222
Métropoles	-	-		1	21
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	9	9	8	5	-
ensemble	466	1 446	2 174	2 581	1 263

Note : Années choisies en fonction de la disponibilité et, au sein des séries longues, postérieures à la parution des textes de Loi modifiant l'intercommunalisation et l'intercommunalité

Source : élaboration à partir de Chouat (1999), DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC (diverses années)

Les éléments inclus dans les Lois MAPTAM et NOTRe ont généré de notables bouleversements pour les communes et leurs intercommunalités. Leur mise en application s'est accompagnée d'une réduction de leur nombre, d'une extension corrélative de leur périmètre, de nettes modifications dans la composition des groupements, de recompositions suite à des fusions... A l'issue, la montée en puissance des formes les plus intégrées d'un point de vue fonctionnel et fiscal est particulièrement nette (*cf.* Tableau 33 et Annexe 9). La portée des changements, alliée à l'agenda politique et à celui des réformes, a été telle qu'elle a conduit la plupart des acteurs concernés à solliciter un temps de pause dans les changements institutionnels et dans les transformations de l'organisation territoriale⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ La métropole du Grand Paris est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale. En raison des particularités dans sa genèse, des spécificités de son territoire, l'analyse de son organisation et de son fonctionnement (budgétaire et fiscal) nécessiterait des développements à part entière.

⁴⁶⁹ Hors considérations particulières et considérations géographiques spécifiques (Article 33 de la Loi NOTRe).

⁴⁷⁰ La portée de l'intérêt communautaire est par ailleurs restreinte (par exemple en matière de développement économique).

⁴⁷¹ Les textes de Loi récents ont plutôt vocation à conforter et à préciser l'organisation en place plutôt que celle de la bouleverser de façon substantielle.

Même s'il n'est pas certain qu'il ait permis d'atteindre les objectifs d'économies et de rationalisation budgétaire attendues, le train des Lois récentes, prolongeant pour l'intercommunalité les dispositions instituées précédemment, marque sans doute la fin du long cycle réformateur centré sur le 'Meccano' territorial. (Béhar, 2015b, p. 39). L'intercommunalité et ses représentants sont alors en mesure de conformer leur mode de faire, politique, fiscal et budgétaire, en usant des leviers d'adaptation à leur disposition dans le cadre d'une incontournable autonomie territoriale, composant avec une préservation certaine de l'ordre communal.

1-Le bloc communal et la recréation d'un ordre de différences

Dans un premier temps, nous précisons les acceptions des termes que nous retenons et qui nous sont utiles afin de saisir l'évolution des groupements en lien avec leurs communes constitutives ; ces précisions nous servent également à cerner quelques-uns des objectifs explicites et des effets implicites de la montée en puissance de l'intercommunalité dite moderne, telle qu'elle est organisée depuis les années 90 (1-1). Dans un second temps, nous testons divers indices, contrastés et complémentaires, rendant compte du rôle budgétaire assigné aux groupements au sein des ensembles intercommunaux (1-2). Ceci nous conduit à illustrer quelles sont les différences régnant au sein du (sous-)système financier propre au bloc communal : logiquement, sous l'effet des impulsions institutionnelles et des adaptations territoriales, ces différences ou ces inégalités ne sont ni celles séparant les communes elles-mêmes, ni celles existant entre les groupements tels qu'ils ont progressivement pris forme.

1-1-Intercommunalisation, intercommunalité et ensembles intercommunaux

Avant même de considérer les communes et leurs groupements dans leurs réalités d'actions et/ou leurs orientations budgétaires conformément à nos points d'entrée, nous précisons quelles sont les acceptions retenues pour traiter des communes et de leurs groupements, formant les ensembles intercommunaux et parties constitutives d'un (sous-)système financier singulier, parcouru par un ensemble de logiques antagonistes.

Le bloc communal comme système local emblématique

Le fait que les communes et les groupements soient des objets propices à l'observation des mutations et/ou des permanences traversant l'organisation territoriale ainsi qu'à l'analyse du mode de fonctionnement financier des collectivités est loin de constituer la seule justification quant à la place qui leur a été dédiée jusque-là dans nos travaux.

Leur prépondérance budgétaire pourrait être un argument de poids. Historiquement et en dépit de leur association majeure au redressement des comptes publics, les communes et leurs groupements, formant le bloc communal ou local⁴⁷², demeurent les acteurs financiers majeurs au sein de la sphère publique locale ; ceci vaut en matière d'interventions courantes comme sur le plan de leur contribution à la formation (publique) de FBCF⁴⁷³.

Au-delà même de cet aspect quantitatif, le choix, ou l'inclinaison, en faveur de ces entités relève également de leur portée heuristique. Parallèlement aux transformations dont elles font l'objet, les réalités et les configurations budgétaires de ces institutions sont, en substance, emblématiques de celles qui caractérisent les systèmes financiers locaux dans leur ensemble. Les communes et les groupements empruntent au registre commun des règles budgétaires auxquelles toutes les entités locales doivent se conformer. Tout autant que les autres, leur organisation et leur fonctionnement financiers sont marqués par la présence de l'Etat dans ses différentes formes. Comme pour les institutions départementales et régionales, et même si la nature fonctionnelle et l'étendue des missions diffèrent selon les types de collectivités, les interventions financières de chacune d'entre elles sont selon toute logique en étroite intrication avec leurs modalités d'action. Les entités composant le bloc communal n'ont pas non plus manqué d'être affectées par des séries de réformes

⁴⁷² Les 2 termes sont équivalents. Est également utilisé le terme de secteur communal. Ce bloc ou secteur désigne l'ensemble constitué par les communes et leurs groupements, soit encore l'ensemble des ensembles intercommunaux. Un ensemble intercommunal désigne le groupement (à fiscalité propre) et les communes qu'il rassemble (cf. *infra*).

⁴⁷³ En 2017 par exemple, les communes et leurs groupements pesaient pour 56% des dépenses du secteur public local (ie. Communes, groupements, départements et régions). Cette part s'élevait à environ 64% en 1987, à 62% en 1996. Les communes et leurs groupements réalisaient 65% des dépenses locales d'équipement en 1996 et en effectuaient 71% en 2015 (cf. Annexe 8).

ayant porté sur les finances et sur la fiscalité locales, par des dynamiques économiques de différents ordres..., tous mouvements qui n'ont pas miné la résilience du sous-ensemble financier auquel elles appartiennent ni même sa soutenabilité (cf. Chapitre 1).

En cela, les modes de fonctionnement budgétaire des communes et de leurs groupements, leurs évolutions présentent des analogies avec ceux des autres gouvernements locaux. Tout autant possèdent-ils des spécificités.

L'une d'elles réside dans le fait que ces institutions se situent au plus près des territoires, qu'elles sont en charge de missions dites de proximité. Ce qui sous-entend des modalités spécifiques de gouvernance, de prises de décisions et de choix en matière de politiques locales (Bertrand, Moquay, 2004 ; Lefebvre, 2004), les exposant à des orientations fiscales et financières spécifiques. Une autre de ces particularités tient au nombre élevé de communes (et de groupements). La parcellisation qui en résulte est corrélative de l'existence de fortes différences entre les situations financières communales voire intercommunales (cf. Annexe 8). Nous avons d'ailleurs souligné combien les collectivités du bloc local étaient inégales devant l'impôt, dans l'accès à des crédits. Sur le plan fiscal et financier, la diversité règne de la sorte au sein du secteur communal, bien davantage qu'entre les régions ou les départements.

Ainsi tout en étant illustratives des modes de fonctionnement des systèmes financiers locaux, les situations propres aux communes et aux intercommunalités portent à leur paroxysme un certain nombre de traits communs à l'ensemble du secteur public local. Ce qui est propice au repérage de ses éléments les plus saillants. Sans que son analyse puisse recevoir de portée générale et constituer une clé de lecture univoque, le système financier du bloc communal nous semble alors être digne d'intérêt et pertinent pour l'élaboration de pistes de réflexion concernant le secteur public local en général, ses finances en particulier.

Les traits marquants évoqués trouvent leurs fondements dans le processus même de construction de l'intercommunalité, dans le mode de fonctionnement budgétaire des groupements en lien avec celui des communes qui les composent. Si les statuts des EPCI et leurs régimes fiscaux sont formalisés selon des règles et des principes standardisés, ce cadre laisse place à des adaptations territoriales (cf. Encadré 14). Ainsi se forment des ensembles intercommunaux, aux organisations budgétaires singulières.

L'intercommunalisation, une construction singulière

A des fins d'analyse, nous distinguons l'intercommunalisation et l'intercommunalité. Le premier terme figure le processus par lequel des communes s'associent pour former un groupement. Le second désigne l'état résultant de cette construction. Nous entendons d'ailleurs ce processus et cet état de façon restrictive : nous retenons en effet, au sein des groupements de communes, uniquement ceux qui sont hérités des dispositions (légales) instituées depuis les années 1990. En tant que telles, ces dispositions ont posé les fondements de l'intercommunalité dite « moderne », celle qui s'est généralisée depuis lors (cf. Encadré 14)⁴⁷⁴.

Nous retenons encore que chacun des deux termes évoqués peut être entendu dans sa globalité (les mouvements réformateurs plus ou moins substantiels qui incitent au regroupement voire qui l'imposent, l'étendue de sa diffusion et la diversité de ses formes au niveau national...) comme dans ses manifestations singulières ou dans ses déclinaisons locales (la constitution même de chaque groupement, la configuration qu'il prend en tant que fait territorial...). Il nous apparaît d'ailleurs indispensable de faire référence aux aspects globaux en vue d'appréhender les dimensions territoriales qui sont au centre de nos observations, ces deux facettes de l'intercommunalisation comme de l'intercommunalité étant indissociables.

⁴⁷⁴ Nous désignons les regroupements de communes qui en résultent comme des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou bien comme des Groupements à Fiscalité Propre (GPF), ou encore comme des communautés. Dans la mesure où nos développements portent exclusivement sur les regroupements dotés d'une fiscalité et dont les représentants exercent un pouvoir fiscal, les termes de 'fiscalité propre' sont bien souvent omis.

Nous l'avons évoqué, l'histoire de ce processus ou celle de cet état sont anciennes, les communes coopérant dans les faits de longue date (Le Saout, 2019). Néanmoins, l'intercommunalisation telle qu'elle se concrétise depuis un peu plus de 3 décennies sous la forme des communautés⁴⁷⁵, ou bien encore d'intercommunalité communautaire (Estèbe, 2019), est radicalement différente du processus qui a conduit les communes à s'associer pour constituer des syndicats⁴⁷⁶. Les coopérations aboutissant à la création de communautés sont d'ailleurs dites fédératives quand les formes syndicales sont qualifiées d'associatives (Caillosse, 1995 ; Madiès, 1997). Les différences séparant les unes et les autres ne sont toutefois pas de pure terminologie : elles sont à la fois substantielles et procédurales. Nous mentionnons quelques-unes d'entre elles, en ce qu'elles servent à illustrer des spécificités de l'intercommunalité telle qu'elle prévaut désormais, notamment dans ses aspects budgétaires⁴⁷⁷.

Alors que la création des syndicats relève essentiellement d'une logique horizontale, les communautés ont été installées et instituées dans une logique verticale ou descendante. Tout en faisant l'objet d'une élaboration itérative conjuguant divers types d'intérêts, les dispositions qui régissent l'intercommunalité communautaire ont en effet été conçues à partir de volontés parlementaires, gouvernementales. Les objectifs de rationalisation poursuivis au travers de l'intercommunalisation ont peu à peu pris le pas sur les choix locaux d'association. Ainsi les mesures issues des desseins réformateurs ont-elles remis « en cause le principe de la libre coopération qui prévalait depuis les premières formes d'intercommunalité mises en place dans les années 1890 » (Desage, 2010, p. 91). Ces desseins se sont concrétisés sous différentes formes et les incitations initiales adressées aux communes pour qu'elles se regroupent sont devenues de plus en plus prescriptives (Baudelle, Chaboche, 2002) ; elles se sont lentement transformées en obligations⁴⁷⁸. Il en a résulté des transformations radicales de la géographie comme de la composition des intercommunalités. L'une comme l'autre diffèrent en conséquence profondément de ce qui prévalait (voire de ce qui persiste encore) avec les syndicats intercommunaux, en tant que formes de coopération constituées « à la carte »⁴⁷⁹, de subsidiarité⁴⁸⁰ résultant des volontés communales (Duranton, 2019).

Des réformes successives visant à promouvoir puis à généraliser l'intercommunalité fédérative est issu un faisceau de dispositions normatives, créant un cadre de contraintes ainsi qu'un régime unifié, dans lesquels l'intercommunalisation et l'intercommunalité vont prendre place. Ceci vaut par exemple non seulement du

⁴⁷⁵ Le terme est entendu de façon générique. L. Baghestani-Perrey et M. Verpeaux (2000, p. 26-27) indiquent que « Le vocabulaire en matière de coopération intercommunale a été longtemps empreint d'un certain archaïsme qui n'aidait pas à donner une image moderne aux institutions qu'il désignait », le terme de communauté étant lui-même à la fois ancien et polysémique.

⁴⁷⁶ Voir les conduit encore même si la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010 (RCT) puis la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont visé la réduction de ce nombre de structures.

Outre sous les formes de SIVU et de SIVOM, les communes peuvent par ailleurs s'associer avec d'autres types de collectivités, formant alors des syndicats mixtes (ouverts ou fermés).

⁴⁷⁷ L'objectif n'étant pas d'opposer les formes associatives et l'intercommunalité fédérative, ni même de les hiérarchiser. Les Syndicats ont été, voire demeurent, des contributeurs essentiels à la production de maints services publics locaux, des acteurs politiques fortement présents dans les alliances et/ou rivalités locales ; ils ne sauraient être tenus comme des institutions purement techniques ou de simple gestion (Guéranger, Poupeau, 2019).

⁴⁷⁸ Moins autoritaires et radicales toutefois que celles visant à la fusion des communes (telle qu'elle avait été envisagée dans les années 1970).

⁴⁷⁹ Les Syndicats intercommunaux n'existent pas en dehors de tout cadre institutionnel et formalisé. Ils possèdent des statuts, un budget comprenant des contributions en provenance des communes associées, en contrepartie des dépenses assumées par le Syndicat en leur lieu et place. Néanmoins, le regroupement est dans ces cas de figure volontaire. Les communes choisissent ou non de se regrouper, confient au Syndicat tout ou partie des missions de leurs choix, en accord bien entendu avec leurs partenaires. Elles appartiennent à un ou plusieurs Syndicats, selon leurs convenances. Le nombre (encore) élevé de ces structures est révélateur de leur adaptation aux besoins de mutualisation, auxquels il est répondu dans un cadre souple.

⁴⁸⁰ Le concept de subsidiarité étant entendu comme la reconnaissance de la primauté de principe de l'échelon inférieur et la possibilité conditionnée du niveau supérieur d'engager une action subsidiaire lorsqu'un besoin collectif le suppose et que les niveaux inférieurs en reconnaissent la légitimité (Duranton, 2019, p. 908).

point de vue de l'importance démographique de l'ensemble à constituer mais également de sa composition en termes de communes. Aux contours résultant des choix des exécutifs locaux se substituent des périmètres de groupements qui se veulent pertinents⁴⁸¹ et qui relèvent d'un redécoupage territorial sous contrôle (Deffigier, 2007) ; ils procèdent même bien souvent de décisions (préfectorales) autoritaires⁴⁸².

Avec l'intercommunalisation telle qu'entendue se produit également une mutation dans le partage des tâches entre les communes et leur groupement. Le processus de dévolution rompt avec celui qui fonde les formes associatives : le choix de mise en commun effectué par les communes formant le(s) syndicat(s) est remplacé par un modèle à la fois standardisé et impératif de transfert auquel les communes participantes et leur communauté doivent se ranger. Le projet d'intercommunalisation vise également à simplifier l'organisation en place en la libérant d'une multitude, voire d'une prolifération, de structures syndicales, aussi diversifiées les unes que les autres, que ce soit dans leur composition ou dans leurs missions. Avec l'intercommunalité, l'élargissement du périmètre d'exercice des compétences est censé être source d'économies et de dépenses évitées (Cour des Comptes, 2005, 2017 ; Desjardins, 2014 ; Paty, Ubeda, 2019) ; la systématisation dans leur organisation est en outre tenue comme gage d'efficacité.

Ceci suppose dès lors qu'un certain nombre de tâches soient exercées par les groupements plutôt que par leurs membres. Des dispositions légales organisent des transferts de compétences en ce sens (cf. Encadré 14). Avec l'intercommunalité communautaire, « Il ne s'agit plus seulement de gérer ensemble des services publics locaux (...), mais de partager des compétences » (Delannoy et *al.*, 2004, p. 77). Quel que soit son type, tout groupement devient par exemple de droit attributaire des missions relevant du développement économique et de l'aménagement de l'espace, considérées comme stratégiques et structurantes. Cette règle établit une forme de standardisation des intercommunalités. Simultanément, une différenciation, voire une hiérarchisation, est opérée selon les types de communautés : les plus importantes d'entre elles (d'un point de vue démographique), soit encore les plus urbaines, sont statutairement les plus dotées en compétences.

Corrélativement sont posés divers principes régissant les champs d'intervention respectifs des communes et du groupement dont ceux majeurs de spécialité (fonctionnelle) et d'exclusivité. Ces règles instaurent une séparation des interventions, soit encore une spécialisation dans la conduite des actions au sein des périmètres intercommunaux. Une telle division est d'ailleurs antinomique d'autres voies, dont celle que représentent les solutions interterritoriales ; pourtant, en réalité, celles-ci guident maintes interventions des collectivités (cf. Chapitres 1 et 3). En outre, la spécialisation ou la spécialité ne peut manquer d'avoir des incidences sur les financements des interventions au sein des périmètres intercommunaux : elle sous-entend que ceux-ci deviennent quasiment exclusifs.

Si la spécialité en tant que synonyme de clarification est instituée, pour autant, la communauté est placée sous le signe de l'intégration⁴⁸³. La transversalité pratiquement inhérente à l'action publique locale sous-entend indéniablement des dépendances entre les politiques conduites par les communes comme par le groupement. Il est attendu que ces actions convergent vers un tout cohérent ; leurs financements ne peuvent alors être totalement dissociés. La notion de projet de territoire, associée à celle d'intercommunalité, scelle

⁴⁸¹ A elle seule, leur dilatation progressive au fil des textes suffirait à indiquer que la notion de pertinence (institutionnelle, territoriale, en termes d'action publique locale...) est des plus floues.

⁴⁸² Notamment dans le cadre des récentes recompositions (suite à la Loi NOTRe en 2015, comme dans le cadre de la Loi RCT en 2010), « un schéma de coopération intercommunale [proposé par les préfets] a pu dessiner la carte départementale d'une intercommunalité plus rationnelle et plus efficiente, construite en négociation avec les élus locaux. Les préfets disposaient également du pouvoir de passer outre les votes négatifs exprimés par les communes concernées par les projets de réorganisation de la carte intercommunale. » (Cour des Comptes, 2016c).

⁴⁸³ Le terme est polysémique. Il peut être entendu au sens d'interdépendance étroite entre les parties prenantes, de leur incorporation à un même système. Le terme de mutualisation, que nous employons parfois, reçoit également plusieurs acceptions selon les finalités et domaines disciplinaires. En première approche, il peut signifier une mise en commun (de moyens, de charges...).

d'ailleurs les interdépendances ; elle dessine des intentionnalités pour le territoire intercommunal que la communauté a charge de fédérer. Les entités regroupées et le groupement lui-même participent à la construction de ce projet, à celle du récit politique qui accompagne ces ambitions et ce, même si leurs représentants n'en sont pas les seuls protagonistes (Béhar, Estèbe, 2002 ; Bontron, 2011 ; Béhar et *al.*, 2014). Parvenir à un partage fonctionnel des compétences qui soit adéquat, à une combinaison cohérente des interventions et à l'effectivité des solutions retenues est en effet tout aussi impossible à obtenir que la délimitation d'un périmètre pertinent d'action (Béhar, 2007).

Il reste que, tel qu'opéré avec l'intercommunalité communautaire, le transfert des compétences relève simultanément d'un changement de degré et de nature dans le rôle attribué aux communautés, au regard des formes préexistantes. Il revient en effet à ces nouvelles formes de groupements d'exercer leurs compétences à la fois en uniformisant la production des services publics locaux de leur ressort tout en intégrant la diversité des dispositifs existants et en s'adaptant à la variété des besoins (Douence, 2003).

Le renforcement de la cohésion et la résorption des inégalités entre les communes sont de ce fait partie intégrante du rôle dévolu à l'intercommunalité. Ce qui place d'emblée cette dernière dans un assemblage d'enjeux antinomiques (Dallier, 2006) : la concrétisation d'un projet de territoire et la conduite de politiques d'égalisation des situations sous-entendent des dépenses quand les regroupements sont proposés comme des vecteurs d'économies. Comment l'organisation budgétaire de l'intercommunalité intègre-t-elle ces tensions tout en ménageant les différents intérêts et forces en présence ?

Qui dit transfert de compétences (et donc de charges) en direction du groupement dit simultanément affectation à cette entité de ressources proportionnées à l'exercice des missions qui lui reviennent. La rationalisation dans l'usage des moyens ne peut aller sans son pendant, c'est-à-dire sans une recherche d'optimisation, de mutualisation... dans la mobilisation des recettes accessibles aux entités concernées. Les préoccupations valant pour chaque groupement se doublent d'objectifs d'ensemble : la question de la dynamique des recettes de l'intercommunalité ne peut être passée sous silence dans la mesure où elle est une des garanties du succès de l'intercommunalisation, de son expansion telle qu'elle est prônée à l'occasion des réformes successives ; l'évolution des produits intercommunaux doit toutefois être compatible avec les limitations nationales imposées aux prélèvements obligatoires et notamment à ceux relevant du secteur public local (Mercier, 2004). Les formules retenues conjuguent de ce fait des impératifs à la fois locaux et nationaux.

Celles adoptées diffèrent en conséquence des modalités en vigueur pour les entités syndicales. Alors que le budget des syndicats est alimenté par des contributions résultant de négociations entre les communes parties prenantes, des règles à la fois plus impératives et plus automatiques sont mises en place pour les groupements institués (*cf.* Encadrés 14 et 15). Elles sont conçues afin de doter la communauté de ressources fiscales et de lui conférer un pouvoir de taxation en propre⁴⁸⁴, distinct de celui de ses communes-membres. La progression des produits est ainsi assurée par la dynamique des bases taxables du ressort de la communauté et/ou par l'usage du levier fiscal à disposition des conseils communautaires. Plus substantiellement, parallèlement à l'installation de ces exécutifs, à la dotation des groupements en moyens humains (*cf. infra*), l'instauration d'une fiscalité propre aux groupements va bien au-delà de stricts impératifs fiscaux ou budgétaires : elle participe à la redistribution au niveau local des ressources (d'autorité, d'expertise et financières) fondant les pouvoirs locaux (Faure, 2012) et ainsi, à la constitution d'un nouveau cadre institutionnel pour la fabrique territorialisée de l'action publique (Epstein, 2012).

Doter un nouvel échelon de ces ressources ne peut pour autant signifier en déposséder un autre et ce, d'autant que les communes sont installées de longue date, que leurs représentants sont attachés à leurs

⁴⁸⁴ Ce qui est somme toute exceptionnel, s'agissant d'un Etablissement public (et non d'une collectivité).

prérogatives et à leurs moyens d'action. Compte tenu des représentations politiques et collectives, il est entendu que la commune reste le socle administratif, territorial de la France, qu'il n'est pas ou difficilement envisageable de porter atteinte à ce creuset territorial (Albert, 2011). En particulier, dessaisir les exécutifs communaux d'une partie de leur pouvoir fiscal et leurs collectivités du produit des contributions qu'elles sont accoutumées à percevoir ne pouvait qu'aviver les réticences, bien souvent fortes, à l'égard des formes imposées de l'intercommunalité. Cette dernière est ainsi construite en ménageant une donnée incontournable en la présence des communes.

Divers régimes fiscaux sont par conséquent établis, composant avec les résistances à l'œuvre tout en veillant à assurer la viabilité fiscale et financière du groupement. Globalement, à l'image de la gradation entre les différents types de communautés telle qu'elle vaut sur le plan fonctionnel, une progression est instaurée dans l'intégration par la fiscalité. Elle va d'une superposition (ménageant les communes et leur taxation) à une spécialisation (dissociant les impositions des diverses parties prenantes) et passe désormais par une combinatoire de ces deux variantes. Dit autrement, les différentes formules s'échelonnent entre une simple complémentarité de la fiscalité communale et intercommunale et une véritable substitution dans les pouvoirs de taxation. Les impératifs de mutualisation, quand ils constituent des maîtres-mots de l'intercommunalisation et de l'intercommunalité, reçoivent de la sorte diverses déclinaisons, apparaissant comme autant de formes de compromis entre une pluralité d'exigences difficiles à concilier.

Les variantes instituées dans les types de communautés, dans leur intégration fonctionnelle et dans leurs régimes fiscaux ne sont cependant pas suffisantes pour que le dispositif s'adapte à la diversité des configurations territoriales et à l'exercice de choix politiques locaux. L'intercommunalisation laisse en conséquence une place à des ressorts d'adaptation, à des arrangements entre les représentants des communes et des groupements ; elle aboutit à de multiples états d'intercommunalité.

Plusieurs ressorts d'adaptabilité territoriale

Tout en étant qualifié de « mécanique financière et fiscale à la fois technique et implacable » (Guéranger, 2004, p. 463) et bien que strictement codifié, le processus de constitution des communautés inclut une adaptabilité dont les acteurs locaux sont en mesure de se saisir.

Il peut difficilement en aller autrement, les organisations locales et leurs ressources s'accommodant mal, nous l'avons souligné, de changements radicaux et de mesures uniformes. L'inédit provenant de l'intercommunalisation telle qu'instituée n'aurait pas pu s'imposer sans autre forme de procès. Une certaine souplesse dans le dispositif apparaît dès lors comme une des conditions nécessaires à son succès, comme une voie pour dépasser les obstacles auxquels s'étaient heurtées les tentatives précédentes de réforme de l'organisation communale (Le Saout, 2015). Des marges d'ajustement sont en outre nécessaires en vue d'accompagner la consolidation progressive de chaque groupement, au fur et à mesure que ses parties prenantes s'acculturent à son mode de fonctionnement⁴⁸⁵.

Les ressorts activables localement puisent dans les 2 registres complémentaires et fondateurs, celui de l'intégration fonctionnelle et celui de l'intégration fiscale. Ils composent également avec le principe de neutralité : au nom d'une vision des équilibres tant budgétaires que politiques, celui-ci est destiné à garantir une cohérence entre les transferts de charges d'une part et les partages de ressources d'autre part.

Sur le plan des transferts de compétences, en faisant varier l'importance de ceux rendus obligatoires et l'étendue des missions devant revenir aux groupements selon leur type, les textes et obligations légales préservent d'emblée une compatibilité entre le principe d'unité nationale et des nécessités de prise en compte des différences territoriales⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ Voire qu'elles l'approvoient.

⁴⁸⁶ Cette variabilité est illustrative, nous l'avons évoqué, de différences dans les représentations à propos de la conduite de l'action publique locale, selon qu'elle se déploie dans des contextes plutôt ruraux ou qu'elle se déroule dans des ensembles urbains.

Par ailleurs, les modalités de la répartition ne sauraient faire abstraction des questions relatives à l'organisation fonctionnelle des tâches ressortant de la production des services publics locaux et aux modalités techniques de gestion. Le dispositif intègre par conséquent des zones de différenciation et d'adaptabilité.

Pour exemple, bien souvent, les compétences sont complexes, composites et partant, sécables⁴⁸⁷ ; chacune de leurs sous-parties peut alors donner lieu à une affectation particulière soit en étant remise à la communauté, soit en demeurant dans le périmètre des interventions communales. Des zones d'arbitrages existent également en matière de compétences optionnelles et facultatives⁴⁸⁸. Par ailleurs, lorsqu'elles sont laissées ouvertes, les possibilités de définir l'intérêt communautaire (vs communal) donnent aux groupements et à leurs communes des latitudes pour délibérer à propos de ce qui revient à l'un et l'autre de ces niveaux de gouvernement⁴⁸⁹. Les dispositions organisant les mutualisations laissent encore la place pour de multiples accommodements (cf. *infra*). De la sorte, y compris à statut donné de groupement, des opportunités sont offertes pour une diversification dans les répartitions et dans les pratiques de mises en commun selon les intercommunalités. Les analyses existantes indiquent d'ailleurs qu'il règne une très forte diversité entre les intercommunalités dans ce qui reste aux mains des communes et dans ce qui échoit aux groupements (Frinault, Le Saout, 2011 ; Talandier, Estèbe, 2012 ; Le Saout, 2015)⁴⁹⁰. L'organisation finale subit la loi de la réalité des pratiques géopolitiques locales (Béhar, 2014). En cela, l'intégration fait l'objet d'oscillations à la fois territoriales et temporelles.

Conjointement, des ressorts pour l'adaptation des partages prescrits en matière de recettes fiscales ont été prévus. Probablement parce qu'il s'agit de ressources stratégiques et que les sensibilités en la matière, qu'elles soient politiques ou politiciennes, sont fortes (cf. Chapitre 2), la répartition des pouvoirs et des produits fiscaux entre communes et communautés demeure relativement rigide. Le fait qu'une taxation soit propre au groupement et que le pouvoir fiscal revenant aux communes soit en tout ou partie préservé assure aux exécutifs de chacun des échelons des marges suffisantes d'autonomie pour ne pas imposer de négociations particulières. Le dispositif laisse toutefois des possibilités d'ajustement, moindres cependant que celles existant en matière de compétences. Les exécutifs locaux peuvent par ailleurs opter en faveur d'une intégration (fiscale) accrue⁴⁹¹. Ce que leur permet par exemple la formule de la fiscalité dite territorialisée (de Saint Sernin, 2003). Est également ouverte aux communautés de communes la possibilité

⁴⁸⁷ La compétence « élimination et valorisation des déchets » au sein de laquelle il est possible de distinguer la collecte du traitement est dite sécable. La compétence « scolaire » est également sécable en différentes activités, pouvant faire l'objet d'une prise en charge différente. °Pour les communautés de communes, « l'assainissement » était, en application de l'article L. 5214-16 du CGCT, une compétence (optionnelle et) sécable. Suite aux modifications introduites par la loi NOTRe, la compétence « assainissement » est désormais une compétence globale, non divisible. Il est à noter que « La loi exclut dans certains cas la possibilité de morceler les compétences en prévoyant le transfert de blocs entiers de compétences (pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) ou en organisant elle-même les modalités du transfert dans certains domaines. » (source : www.collectivites-locales.gouv.fr)

⁴⁸⁸ Hors les répartitions de compétences telles qu'instituées et décidées, les communes et le groupement peuvent en outre conclure des conventions par lesquelles ce qui relève de leurs attributions est confié à l'autre partie.

⁴⁸⁹ L'intérêt communautaire permet de tracer, pour certaines compétences (obligatoires et optionnelles) définies par la Loi, les axes d'intervention de la communauté. Il constitue une ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. La définition de l'intérêt communautaire s'opère au moyen de critères objectifs de nature financière (seuils) ou reposant sur des éléments physiques (voire géographiques) ou qualitatifs (donnant alors lieu à un énoncé objectif et précis) (source : à partir de la Fiche de définition de l'intérêt communautaire établie par la Préfecture des Pyrénées Atlantiques, disponible en ligne : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/14827/98406/file/fiche%20définition%20de%20l%27intérêt%20communautaire.pdf>).

⁴⁹⁰ Évaluant pour le compte du CGCT les incidences en termes d'ingénierie de la réforme (dite Lamy) intervenue en 2014 et portant sur la conduite de la Politique de la Ville, nous avons eu l'occasion de constater combien les partages des rôles entre communes et intercommunalités dans ce domaine particulier d'action variaient, pour divers sites d'étude, en dépit des dispositions énoncées dans le texte de Loi (Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

⁴⁹¹ Au regard du régime de droit ou commun allant avec le type de communauté.

de passage à la fiscalité spécialisée (ou professionnelle unique) alors que la fiscalité additionnelle constitue leur régime de droit. L'exercice des choix politiques locaux à l'endroit des régimes fiscaux et de leurs évolutions aboutit en conséquence à une réalité bien plus complexe que celle que laisse *a priori* entendre la catégorisation en termes de statuts et de régimes fiscaux des groupements.

Il reste que la mise en commun des charges et celle des ressources ne sauraient être pensées de façon autonome ; la viabilité budgétaire de chacune des entités impliquées, voire sa soutenabilité (telle qu'entendue – cf. Chapitre 1), serait sinon menacée. Le sujet n'est pas anodin puisque l'intégration fonctionnelle et l'intégration par la fiscalité relèvent dans leur conception de deux logiques différentes. Dans les faits, elles ressortent de deux registres indépendants de décision. En cas de spécialisation fiscale, rien ne garantit *a priori* que les montants des charges incombant au groupement soient équivalents au produit des recettes issues de la taxation dont il devient détenteur. Afin que l'équilibre budgétaire de l'ensemble des entités parties prenantes soit préservé, des mécanismes de reversement financier doivent nécessairement accompagner les transferts (cf. Encadré 15). Ils sont régis par le principe de neutralité budgétaire. En son nom, une communauté à FPU (ou mixte) reverse à chaque commune-membre, sous forme d'Attribution de Compensation (AC), le différentiel entre le produit fiscal qu'elle perçoit à partir du territoire communal et le montant des charges qui lui ont été remises par la commune en question.

Le principe, simple dans sa logique, l'est moins dans sa mise en application. Contrairement aux apparences, ses impacts sont par ailleurs loin d'être neutres. En tant que tel, il est en effet potentiellement porteur de déséquilibres de moyen et/ou de long terme, en raison de la dissymétrie, irréductible, entre les dynamiques des charges et celles des ressources⁴⁹². Ces évolutions peuvent difficilement être anticipées. Les trajectoires effectives engendrent des gains et des pertes, alternativement pour les communes ou pour le groupement, dont l'ampleur est de nature à fragiliser l'organisation financière d'ensemble. Qui plus est, la dissymétrie vaut d'emblée, dès le stade de l'évaluation réalisée à l'occasion du transfert. Compte tenu de la conception de la comptabilité locale, il est en effet quasiment impossible de parvenir à une connaissance objective des dépenses relatives aux charges transférées⁴⁹³. De ce fait, implicitement, le processus de détermination prend un tour non seulement technique mais surtout politique. Il est propice à l'expression du rapport de forces entre le groupement et chacune de ses communes-membres, chaque entité cherchant à maximiser ses avantages/à minimiser ses désavantages, ainsi qu'à des incertitudes pouvant difficilement être levées. Il n'est alors pas à exclure que les versements intègrent la contribution à verser par la communauté aux institutions municipales en vue de parvenir à la constitution du groupement. L'intercommunalité pourrait alors être prise au piège des principes qui la régissent... Les négociations et leurs produits ne signent toutefois pas une situation d'impasse intercommunale. Des analyses précises montrent en effet que les représentants des communes construisent progressivement leur positionnement en intégrant les réalités financières de l'intercommunalité, dont ils sont tributaires (Reigner et *al.*, 2010 ; Benchendikh et *al.*, 2011 ; Le Saout, Ségas, 2011).

Des négociations et des arrangements territorialisés prévalent également en matière d'établissement puis de formulation des critères de partage de la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) instituée en vue de procéder à une péréquation (financière) entre les communes-membres. Les solutions sont nécessairement territorialisées tant les visions de l'égalité locale et les besoins d'égalisation peuvent être variables

⁴⁹² Le montant de l'AC est évalué à la date du transfert. L'intercommunalité encourt le risque que les compétences dont elle devient détentrice se révèlent au fil du temps de plus en plus coûteuses sans que les recettes fiscales qui lui ont été remises progressent de la même façon. Le mécanisme de la FPU protège les communes des risques (fiscaux) imputables à des pertes de matière fiscale (départs d'entreprises, cessations d'activités...); en raison de la mutualisation et de l'élargissement du périmètre de taxation, ces aléas sont moins préjudiciables pour le groupement. Les communes peuvent être perdantes si elles ont remis à la communauté des recettes fiscales progressant plus rapidement que les charges qu'elles lui ont transférées.

⁴⁹³ En dépit d'une catégorisation fonctionnelle des flux financiers, elle est inappropriée à l'évaluation des montants de dépenses et de recettes associées à des domaines particuliers d'action (cf. *infra*).

(Uhaldeborde, 1995). Tout en visant à lisser les différences entre communes, la formalisation du dispositif et sa mise en application sont potentiellement sources de différences entre intercommunalités. Les analyses disponibles indiquent d'ailleurs que, autour d'un régime commun de critères prioritaires, les formules de répartition sont fortement diversifiées : comme en matière d'Attribution de Compensation, le cadre prescrit peut être adapté et s'adapte aux réalités locales (Rousseau, 2004 ; Guengant, Leprince, 2006 ; Gilbert, Guengant, 2008).

La notion d'ensemble intercommunal et de sous-système financier intercommunal

Finalement, le mode de partage des compétences d'un côté, celui des moyens de l'autre ainsi que leur mise en cohérence organisent un ensemble d'interdépendances fonctionnelles, fiscales et financières entre les communes et leurs communautés. D'autres sous-entendent des négociations et des choix, interpellant les exécutifs de l'un et de l'autre de ces deux échelons de gouvernement. Usant des ressorts d'adaptabilité à leur disposition, ces derniers sont à même de composer des solutions territorialisées à partir du référentiel commun. Finalement, les dispositions concourant au fonctionnement d'ensemble sont, selon leur nature, pour les unes intangibles et définitives, pour les autres modulables et réversibles. Elles aboutissent à une spécialisation (fonctionnelle, fiscale) et à une intégration plus ou moins étendues, toutes deux étant par ailleurs évolutives. Qu'ils soient imposés ou négociés, les flux budgétaires associés sont en conséquence eux aussi plus ou moins intenses. L'existence d'inévitables intrications (politiques, fonctionnelles, budgétaires...) comme de zones d'autonomie, sans cesse en mouvement, rend délicate la dissociation de l'édifice qui en résulte. L'identification de ce qui relève, fiscalement ou fonctionnellement, de chacune des entités assemblées s'avère tout autant complexe.

Ainsi prend sens la notion d'ensemble intercommunal, désignant non seulement l'entité territoriale composée du groupement et des communes assemblées mais également les interdépendances qui les lient, que celles-ci soient données (en tant que produits des dispositions légalement prescrites) ou qu'elles résultent des arrangements construits localement. Une des vocations de cet ensemble réside dans la concrétisation du projet de territoire (intercommunal), dans l'action et dans la fourniture des services publics offerts au sein du périmètre intercommunal.

L'usage de la notion d'ensemble intercommunal à des fins d'analyse engage à se départir en tout ou partie de potentiels débats, voire de controverses, qui porteraient uniquement sur l'effectivité des communautés. L'objet n'est pas tant d'interroger le pouvoir de transformation assorti à la création de ces institutions, leurs seules capacités effectives d'action, leur unique contribution aux objectifs annoncés de rationalisation... que d'intégrer leur existence et même leur-co-existence aux côtés des communes qu'elles fédèrent peu ou prou. L'analyse des mécanismes de « municipalisation de l'intercommunalité » ou de l'« intercommunalisation des municipalités » (Le Saout, Segas, 2011) ne nous est en outre pas réellement accessible, pas davantage que celle de l'autonomie respective de la communauté et de ses membres (Le Saout, 2000)⁴⁹⁴.

La notion d'ensemble intercommunal peut être tenue comme représentant un état « augmenté »⁴⁹⁵ au regard de celle d'intercommunalité telle que nous l'avons mobilisée. Elle en précise en effet le contenu, lui confère une substance autant fonctionnelle que financière tout en articulant ces deux dimensions à des fins d'action. Elle sous-tend en effet une mobilisation de ressources et la réalisation de dépenses, en lien avec l'exercice de compétences au sein d'un périmètre conjoint d'intervention qui s'entend comme les limites consacrées avec l'intercommunalisation. Plus globalement, c'est bien au sein de ce sous-ensemble que s'élaborent puis se conduisent⁴⁹⁶, avec des contributions des communes et de leurs communautés, les

⁴⁹⁴ Elle est en effet principalement le fruit d'analyses en termes de sociologie (politique).

⁴⁹⁵ A l'aide d'éléments qui, comme nous l'avons évoqué, tout en étant réels ne sont pas réellement tangibles et/ou évaluables.

⁴⁹⁶ En tout ou partie (*cf. supra*).

politiques qui vont présider à l'action publique intercommunale. Ainsi conçus, ces ensembles se présentent à notre sens comme des analyseurs-clés des organisations fiscales et financières locales.

Plus précisément, chacune des entités participant à l'ensemble possède sa propre organisation budgétaire, conduit ses politiques financières de dépenses et de recettes, tout en étant liée aux autres par des mécanismes budgétaires dont elle ne peut se déprendre. Ensemble, elles donnent consistance au système financier intercommunal. La configuration budgétaire de chaque ensemble prend une forme territorialement différenciée, ce qui lui confère une certaine unicité. Son inscription dans le régime commun des dispositions statutaires, fiscales... fonde des similitudes entre ensembles, soit encore une unité certaine au tout qu'ils forment.

Nous formulons l'hypothèse que l'existence d'une certaine unicité propre à chacun des ensembles intercommunaux et parallèlement, celle d'une unité certaine pour le sous-système qu'ils constituent proviennent de la combinaison de deux logiques intervenant conjointement, l'une parcourant l'intercommunalité dans le sens de la différenciation et l'autre, à l'inverse, l'enjoignant à la standardisation. Ces deux logiques se manifestent parallèlement aux processus suscitant pour les uns une inertie (préservant par exemple les institutions communales), pour les autres une mise en mouvement (visant la promotion de l'intercommunalité). Poursuivant, nous postulons que l'état de fait qui en résulte, conjuguant diversité et homogénéité d'un côté, stabilité et mutations de l'autre, vaut en particulier d'un point de vue fiscal et financier.

Sans entrer dans l'analyse précise des logiques et processus en question⁴⁹⁷, plusieurs constats étayent notre hypothèse. Ils révèlent que les facteurs fondant ces mouvements à l'oeuvre sont divers, qu'ils peuvent jouer de façon concourante ou antinomique.

Ils trouvent incontestablement leurs origines dans l'intercommunalisation telle qu'elle se met en place progressivement au fil des réformes. Ainsi, nous l'avons évoqué, la catégorisation imposée pour les communautés participe des processus de standardisation et de différenciation. S'ils empruntent à un fond commun, les statuts sont différenciés, hiérarchisés ; les partages des rôles et des moyens sont fixés. L'usage des leviers d'adaptation laissés à disposition du local vient cependant briser la pseudo-uniformité ou la pseudo-différenciation telle que posée avec la combinatoire des statuts et des régimes fiscaux. La généralisation de l'intercommunalité, l'appartenance de toute commune à une communauté devenant la norme, marque cependant une fin dans la prise en compte des différences territoriales. Et tout particulièrement, « en imposant des normes semblables partout, la loi NOTRe méconnaît la diversité historique, géographique et culturelle des territoires français » (Dumont, 2018, p. 3). Implicitement, cette propagation enjoint également à un ordre fiscal et financier. Ainsi par exemple le régime de la fiscalité professionnelle unique est-il tenu comme un idéal qui pouvait difficilement être imposé d'emblée. Les incitations financières ont concouru à son adoption de la part de communautés de communes, abandonnant alors la fiscalité additionnelle qui constitue leur régime de droit. Indirectement, les dernières modifications en date apportées à ces communautés, rehaussant leur importance démographique, ont été décisives : pratiquement toutes celles existantes ont basculé vers la fiscalité spécialisée⁴⁹⁸. Cette dernière prévaut

⁴⁹⁷ Les processus de différenciation et de standardisation/homogénéisation des ensembles territoriaux sont analysés de longue date, notamment dans le champ des sciences politiques. Les références et modes d'approche qu'ils sous-entendent sont toutefois hors de notre portée.

⁴⁹⁸ En 2002, 30% des communautés de communes (soit 28% du total des groupements à fiscalité propre GFP) avaient adopté la fiscalité professionnelle unique ; en 2018, elles étaient 80% (soit 64% des GFP). Cf. Annexe 9.

désormais largement, supplantant de très loin la fiscalité superposée⁴⁹⁹. Les dispositions instituent une hétérogénéité puisque, à statut donné, peuvent exister des régimes fiscaux hérités et inchangés aux côtés de solutions différentes d'intégration fiscale, récemment adoptées.

Les analyses existantes indiquent en outre que si des éléments d'ordre (socio)politique, l'adhésion plus ou moins forte à des objectifs ou à des impératifs de rationalisation budgétaire, les dynamiques démographiques et les modalités du développement territorial... ont des incidences sur l'intercommunalisation et sur l'incorporation des communes au modèle commun, les choix des acteurs locaux contribuent de façon substantielle aux progressions constatées. La diffusion de la solution intercommunale s'effectue en effet bien souvent de proche en proche, au nom des comportements d'imitation adoptés par les acteurs politiques locaux (Chaboche, Baudelle, 2002). Ces derniers peuvent être enclins à adopter des formules consensuelles et/ou éprouvées dans d'autres contextes territoriaux (Desage, 2009). Lorsqu'il leur est donné d'intervenir, les édiles optent en outre pour des modalités contrastées d'appariement : l'endogamie et l'entre-soi ont pu prévaloir localement quand, face à des enjeux défensifs ou de réticence aux partages, les communes ont constitué des clubs où régnait une forme d'hétérogénéité (Frère, nd ; Delannoy et al., 2004 ; Estèbe, Talandier, 2005). Une nouvelle carte des alliances, fondées sur des (dis)similitudes socio-économiques, politiques... se superpose à l'ordre communal.

Il apparaît que le cycle majeur de différenciation dans lequel s'inscrivaient les territoires et leurs représentants serait en passe de trouver progressivement son terme, moins par effet de sujétion à une norme descendante que par une libre conformation des acteurs locaux autonomes adoptant des modèles uniformes régissant aussi bien les objectifs que les contenus des politiques conduites localement (Epstein, 2012). Certes, selon les domaines d'intervention, la tension entre différenciation et isomorphisme n'est pas identique⁵⁰⁰. On peut dès lors admettre qu'il en va de façon similaire du point de vue des politiques et des organisations financières mises en place au sein des ensembles intercommunaux : sans que l'on puisse réellement déterminer quelle est la force actuellement dominante, sous le poids des changements allant de pair avec l'intercommunalisation, les solutions retenues par les exécutifs locaux peuvent alternativement emprunter au registre de la différenciation et à celui de la standardisation.

Il reste que d'un point de vue institutionnel, l'organisation différenciée des communautés doit coexister avec le « maintien d'un régime communal formellement uniforme. » (Douence, 2003, p. 140). L'organisation du partage des ressources entre institutions intercommunales et communales est enserrée dans cette tension. Alors que chaque communauté doit se ranger au modèle statutaire et/ou fiscal qui lui est prescrit, il lui revient de composer avec une égalité de fait imposée par l'autonomie de toutes ses communes constitutives ; chacun des exécutifs municipaux est en effet détenteur de la clause de compétence générale et doit être en mesure de procéder à la conduite de missions de proximité. Ce qui ne peut aller sans incidences sur le mode de fonctionnement, d'intervention financière des communautés vis-à-vis de leurs membres. Les groupements, tendus par des effets de différenciation, sont ainsi conjointement soumis à des forces de rappel issues de l'organisation communale ; celles-ci les enjoignent à un traitement semblable d'entités finalement égales en droits. Les tensions qui en résultent ne peuvent manquer d'irriguer les politiques de redistribution financière mises en place au niveau des groupements en direction de leurs membres.

⁴⁹⁹ En 2002, 33% des groupements (représentant 33% des communes regroupées et 54% de la population des groupements à fiscalité propre) étaient placés le régime de la FPU ; en 2018, ils sont 84% (regroupant également 84% des communes et 93% de la population regroupées). Cf. Annexe 9.

⁵⁰⁰ R. Epstein souligne en effet que toutes les politiques sectorielles ou transversales ne sont pas soumises aux mêmes impératifs, à la même instrumentation managériale.

Aussi peut-on retenir qu'en toute logique, les processus de différenciation et de standardisation interviennent avec des intensités respectives différentes (selon les moments, les domaines d'intervention, les acteurs impliqués...) dans le processus d'intercommunalisation et partant, dans le mode de fonctionnement des ensembles intercommunaux et dans l'organisation même du sous-système financier de l'intercommunalité.

Dans ce jeu complexe, l'intercommunalité et ses leviers financiers lissent les différences entre communes, celles-ci ne pouvant que persister. Parallèlement, des différences se créent dans le mode de fonctionnement budgétaire des ensembles intercommunaux, en lien avec les contextes territoriaux et les dispositions normatives. « Entre les nécessités objectivées de recomposition, et les volontés et les choix négociés des acteurs à leur propos, il y a toute l'épaisseur... des territoires » (Gerbaux, 2000, cité in Vanier, 2002, p. 107). Nous avons montré (cf. Chapitres 2 et 3) que les politiques de mobilisation de ressources (impôts, emprunts) en relation avec les choix de dépenses entretiennent, pour les communes, des liens avec les contextes territoriaux. La fiscalité intercommunale s'inspirant très largement de celle revenant aux communes, les leviers budgétaires à disposition des exécutifs communautaires étant de même nature que ceux maniés par les élus communaux, l'épaisseur des territoires est tout autant à même d'apposer sa marque sur les configurations budgétaires de la communauté que sur celles de ses membres. Toutes marques et relations de dépendance qui vont également se révéler dans la composition et l'organisation financière de chaque ensemble intercommunal. Il reste que cette épaisseur fait fi des périmètres administratifs ou institutionnels : la géographie du développement territorial et celle des organisations financières ne se superposent pas (Navarre, Rousseau, 2013a). Ce qui justifie alors l'existence de similitudes intercommunautaires quand plusieurs intercommunalités sont présentes au sein d'un même espace géo-socio-économique. En conséquence, l'intercommunalisation et l'intercommunalité contribueraient à la création d'un ordre renouvelé de différences, distinct de celui séparant les communes, reposant sur un substrat partagé de similitudes. Nous nous attachons précisément à mettre en évidence quelques-unes des facettes de cet ordre « intercommunalisé », d'un point de vue fiscal et financier.

Rôle de la fonction financière et des dimensions budgétaires

Nous avons mentionné combien les dimensions financières sont consubstantielles au rôle et à l'action des collectivités. Ce trait vaut logiquement pour les communes et pour leurs groupements, pour les ensembles intercommunaux. Il nous apparaît que ces dimensions occupent en outre une place particulière tant dans l'intercommunalisation que pour l'intercommunalité.

Les études auxquelles nous avons eu l'occasion de participer⁵⁰¹ nous ont permis d'observer combien la sensibilité fiscale et/ou financière occupait une place majeure dans les choix locaux relatifs à l'intercommunalisation. Les questions relatives aux gains ou aux pertes de ressources pour chaque entité de l'ensemble à venir sont intensément discutées. Les aspects budgétaires ont d'ailleurs plutôt une fonction séparatrice ; ils conduisent toutefois à sceller des alliances lorsqu'il s'agit de trouver le dispositif qui optimisera les versements en provenance de l'Etat et en direction de l'ensemble⁵⁰².

Il est certain que les quelques cas étudiés sont en cela spécifiques. Il n'est toutefois pas à exclure qu'ils soient illustratifs de problématiques locales qui, à défaut d'être généralisables, se présentent de manière fréquente.

⁵⁰¹ En réponse à des commandes de collectivités (cf. Volume 1).

⁵⁰² Nous avons mentionné des écarts entre les montants des dotations revenant à chaque type de communauté. Nous avons pu constater que le différentiel entre deux statuts faisait partie intégrante des raisonnements stratégiques adoptés localement. Depuis la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2020, les valeurs de points sont désormais identiques pour tous les EPCI, quelle que soit leur catégorie d'appartenance. La différenciation joue néanmoins pour la détermination de la fraction de la dotation destinée à la péréquation.

Nous tenons de ce fait les arrangements adoptés localement sur fonds de dispositions communes à propos du partage et/ou de la mutualisation des moyens comme symptomatiques des constructions et des devenir territoriaux. Parallèlement à des enjeux d'ordre plus strictement politique (Béhar, 2015a, 2016), ces arrangements contribuent à conditionner les formes et contenus des actions, communales et intercommunales, déployées au sein du territoire de l'ensemble. Si cet aspect est relativement convenu, nous le doublons d'un autre, qui le semble moins. En complément, il nous semble en effet que les conditions et modalités de l'action publique locale, dans ses déploiements intercommunaux, contribuent progressivement à façonner de nouveaux modes de partages, de gestion ou de mobilisation des ressources financières. Ainsi se produit une construction itérative, unissant moyens et actions, allant de pair avec la constitution puis avec la consolidation des ensembles intercommunaux. Nos explorations visent à apporter des indications ou des indices éclairant ces dimensions.

Elles diffèrent à ce titre des principales analyses économiques et financières disponibles portant sur l'intercommunalité. Ces dernières n'abordent pas réellement cette entrée et ont plutôt une vocation évaluative. Les publications scientifiques repérées portent pour les unes sur les incidences fiscales de l'intercommunalité (Leprince, Guengant, 2002 ; Thomas, 2008), pour les autres sur leurs impacts du point de vue de l'évolution des dépenses locales (Leprince, 2003 ; Guengant, Leprince, 2006 ; Binet et *al.*, 2010). Tout en s'appuyant sur des panels spécifiques de groupements et des périodes circonscrites de l'intercommunalisation, elles ont le mérite d'aboutir à des conclusions assurées et à portée générale. Le plus fréquemment, elles pointent notamment l'effet haussier de la génération des groupements, allant à l'encontre des attendus (politiques, budgétaires...) ayant justifié leur promotion.

Tout en intégrant ces éléments de résultats, en cohérence avec le cadre que nous avons élaboré, nous procédons à une lecture différenciée des situations financières intercommunales, à l'aune des tendances – contraires – qui parcourent les ensembles en question et telles que se manifestent lorsque communes et communautés sont en action.

Encadré 15 – Des principes d’organisation fiscale et financière des GFP

Les principes d’organisation fiscale et financière des communautés ou des GFP font l’objet de présentations régulières, au point qu’on puisse se dispenser d’une recension d’ensemble. Nous avons d’ores et déjà évoqué un certain nombre d’entre eux, constituant des points nodaux de l’intercommunalisation et de l’intercommunalité. Nous les complétons par quelques traits marquants additionnels, ces derniers apparaissant comme des clés de lecture des enjeux territoriaux de l’intercommunalisation, des analyses auxquelles nous avons procédé ou procédons à leur sujet. De ce fait, nous présentons succinctement quelques points singuliers des régimes fiscaux des GFP puis nous mentionnons, de façon plus précise, quels sont les principaux flux financiers institués entre les communes et les communautés.

Une gradation dans l’intégration par la fiscalité

Un des ressorts de la montée en puissance des intercommunalités et de la concrétisation des objectifs assignés à leur constitution résidait, voire réside encore, dans la mise à disposition de ces entités de ressources fiscales et financières proportionnées aux missions qui leur reviennent (AdCF, 2014a ; Delpech, Navarre, 2020). En lien, l’intercommunalité a été dotée d’une fiscalité propre : les élus communautaires disposent d’un pouvoir fiscal analogue à celui dont sont attributaires les élus communaux ; les produits qui en sont issus alimentent en propre le budget de la communauté et participent à son équilibre. Si la qualification de propre accolée à la fiscalité communautaire présente l’avantage de poser une autonomisation de la taxation pratiquée par le groupement au regard de celle des communes, cette désignation peut s’entendre de différentes façons. Ainsi ne sous-entend-elle pas une totale indépendance entre les choix fiscaux des exécutifs intercommunaux d’un côté, communaux de l’autre. Au contraire puisque les règles de plafonnement et de lien régissant les impôts locaux (cf. Chapitre 2) s’appliquent aux taux cumulés du groupement et des communes ainsi qu’à leurs variations.

La dépendance/l’indépendance sont en outre plus ou moins intenses selon le régime fiscal du groupement. Ces régimes fiscaux vont en effet d’une simple superposition de la fiscalité communale et intercommunale à une réelle spécialisation de l’une à l’endroit de l’autre, tout en passant des formes hybrides ou intermédiaires. Soit autant de dispositions reposant soit sur des complémentarités, sur des similitudes, ou bien encore sur des indépendances (dans l’accès aux contribuables, la dépendance à l’évolution de la matière imposable...). Ce qui dans les faits laisse place à une gradation dans l’autonomie des décisions d’imposition respectives du groupement et de ses membres.

Avec le régime de la superposition, ou encore de la fiscalité additionnelle (FA), les taux d’imposition établis au niveau du groupement s’ajoutent, ou se superposent, à ceux des communes⁵⁰³. La formule comporte les avantages et les inconvénients fréquemment mentionnés (cf. Chapitre 2) et analysés (Madiès, 1997). En particulier, un tel dispositif est approprié lorsque l’on vise à ménager la sensibilité des contribuables à l’égard des prélèvements et de leurs variations⁵⁰⁴. Les produits à en attendre pour le groupement sont dès lors potentiellement limités. De ce fait, le dispositif convient principalement lorsque les transferts de compétences en direction du groupement ou encore ses besoins financiers ne sont *a priori* pas des plus élevés. La formule ne peut alors être totalement pertinente s’il est envisagé d’aboutir à des groupements où l’intégration fonctionnelle est particulièrement développée. L’un des avantages – politiques - majeurs de la formule est de procurer des ressources au groupement sans que les communes soient dépossédées des moyens fiscaux dont elles disposaient antérieurement. Elle est de ce fait propice à une dynamique d’intercommunalisation qui se veut expansive.

En tant que telle, la superposition d’impôts n’est pas à même d’aboutir à une réelle rationalisation dans l’organisation des moyens (cf. Chapitre 2), quand il s’agit là d’un des objectifs du processus d’intercommunalisation. A la manière de ce qui vaut lorsque des niveaux de gouvernement sont emboîtés, une des façons d’atteindre ces fins consiste, selon les législateurs, à procéder à une spécialisation des taxes locales. Ainsi a vu le jour le régime de la Taxe puis de la Fiscalité Professionnelle Unique (TPU/FPU). Celui-ci a constitué et constitue encore le régime de droit des communautés d’agglomération et des groupements destinés à être les plus intégrés. Ainsi sont posées les conditions pour faire émerger, puis pour conforter, un réel pouvoir dans les territoires regroupés, et notamment dans les plus urbains d’entre eux.

⁵⁰³ Pour la taxe d’habitation, les taxes foncières et la fiscalité sur les activités économiques dont les communes sont attributaires.

⁵⁰⁴ D’autant qu’*a priori*, l’intercommunalisation est pensée comme allégeant les budgets communaux et par voie de conséquence, la pression fiscale imputable aux communes.

La spécialisation et la TPU/FPU ne présentent en outre pas uniquement des avantages en termes de rendement. Le transfert de la taxation vers l'intercommunalité s'accompagne en effet d'une unification de son taux à l'intérieur du périmètre intercommunal. Les rivalités entre communes sont de la sorte en partie atténuées. La spécialisation fiscale se veut encore cohérente avec le partage des tâches entre intercommunalités (auxquelles sont remises les compétences relevant du développement économique)⁵⁰⁵ et communes (continuant à exercer un rôle de proximité et à percevoir la fiscalité acquittée par les ménages).

Les objectifs ainsi formulés ont été bousculés par d'autres enjeux, à la fois politiques et économiques. Nous l'avons souligné, la réforme fiscale de 2010 a apporté un lot de modifications substantielles, mettant à mal la cohérence des dispositions initialement instituées (cf. Chapitre 2). La spécialisation ne vaut plus tant puisque la fiscalité ménages est à nouveau superposée : elle revient à la fois aux communes et à leur groupement, celui-ci devenant attributaire d'une part de la taxe d'habitation auparavant perçue par les départements⁵⁰⁶. *De facto*, la fiscalité intercommunale est désormais mixte⁵⁰⁷. En vue d'accroître leurs ressources, les intercommunalités à FPU sont en outre habilitées non seulement à faire varier le taux de la taxe d'habitation qui leur a échu mais également à lever une part additionnelle (à celle des communes) au titre des taxes foncières. Avec une spécialisation qui n'a plus cours dans les principes, les relations financières se font plus intriquées, la gouvernance plus complexe⁵⁰⁸. Entre changements et continuité, une dialectique s'instaure...

Les principes ne sont en outre pas intangibles puisque la réforme/suppression de la taxe d'habitation⁵⁰⁹ vient bousculer les arrangements en place. Elle instaure une nouvelle déliaison, les communes devenant attributaires des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties auparavant reçus par les départements et les intercommunalités recevant une fraction de la TVA. La nature des contribuables imposés par l'un et l'autre des niveaux de gouvernement, la dynamique des produits et des pouvoirs fiscaux respectifs ainsi que les interactions fiscales sont ainsi à la veille de subir des changements radicaux⁵¹⁰.

La gradation de la fiscalité intercommunale, entre superposition et spécialisation (désormais partielle) compte une modalité complémentaire, celle de la fiscalité dite de zone (TPZ ou FPZ), encore dite territorialisée. Les communautés de communes (placées sous le régime de la fiscalité additionnelle) peuvent instituer à leur profit, dans une ou des zones (d'activités économiques) du territoire, une fiscalité spécialisée. Leur reviennent alors les produits de la taxe professionnelle/de la fiscalité professionnelle acquittée par les contribuables imposés dans ces (portions de) territoires (de Saint Sernin, 2003). L'analyse des informations fiscales disponibles indique que le dispositif demeure peu pratiqué, qu'il est en général un préalable à une spécialisation effective.

Avec les régimes fiscaux des groupements est mis en place un cadre unifié pour la mobilisation de ressources par les communautés ; ce cadre contient des zones de dépendance entre communes et groupements et également des marges d'adaptation pour la mise en place de politiques fiscales, communales et intercommunales. Des mécanismes de reversement sont en outre institués, organisant des reversements financiers des groupements vers les communes.

⁵⁰⁵ Même si l'on peut exprimer des doutes, de façon générale, sur la nécessaire symétrie à établir entre la nature des compétences et celle des ressources (fiscales) ; ce principe va en effet à l'encontre de la vocation généraliste de l'impôt et renforce la spécialisation des rôles, quand les actions ont plutôt une vocation interterritoriale.

⁵⁰⁶ En 2010, les groupements (à fiscalité additionnelle) percevaient 0,5 milliards d'€ au titre de la taxe d'habitation ; en 2011, la taxe a rapporté environ 5,8 milliards d'€ à l'ensemble des groupements à fiscalité propre qui recevaient alors pratiquement 16 milliards d'€ au titre des impôts locaux (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2015).

⁵⁰⁷ La dénomination de Fiscalité Professionnelle Unique (FPU) perdure néanmoins, du fait de la valeur identique du taux intercommunal au sein du périmètre du groupement.

⁵⁰⁸ Ce qui emporte potentiellement une conséquence en termes de conduite de l'action publique locale : la dépendance des intercommunalités comme des communes aux taxes perçues auprès des ménages est propice à des initiatives coordonnées de leur part en matière d'aménagement résidentiel, vecteur de retour fiscal pour les deux échelons de gouvernement ; à l'inverse, la spécialisation est à même de conduire à des stratégies concurrentes voire divergentes, le groupement se tournant vers des actions en direction des entreprises, les communes cherchant à accroître leur attractivité à l'égard des ménages. Nous n'avons cependant pas pu conduire d'observations suffisamment détaillées pour donner corps à ces affirmations, demeurant à ce stade théoriques ou potentielles.

⁵⁰⁹ Tel qu'inscrite dans le projet de loi de finances pour 2020.

⁵¹⁰ Le colloque organisé par le Réseau Finances Locales FIL en novembre 2019 (cf. Volume 1) et la consultation lancée par le Réseau en mars 2020 portent précisément sur cette thématique.

Une organisation de mécanismes de reversement

En cas de spécialisation fiscale, les transferts de ressources fiscales et de compétences des communes en direction du groupement relèvent de deux logiques différentes : il est fait appel au principe de neutralité budgétaire afin que les équilibres budgétaires de toutes les parties concernées soient préservés, au moins à court terme. Au nom de ce principe, la communauté ne conserve pas l'intégralité des ressources qu'elle perçoit en lieu et place des communes. Elle garde uniquement les sommes qui lui sont nécessaires pour assumer les tâches que ces communes lui ont confiées et reverse (annuellement) à chacune le différentiel sous forme d'attribution de compensation (AC)⁵¹¹.

La comptabilité locale se prête peu ou mal à l'évaluation des dépenses relevant d'un domaine d'action particulier, de l'exercice de tout ou partie d'une compétence donnée (Guengant, 1998b ; Gilbert, Guengant, 2004 ; Cordier et *al.*, 2010). De ce fait, l'évaluation financière des charges afférentes aux transferts de compétences doit être effectuée au cas par cas, compétence par compétence, commune par commune au sein du groupement. Ces tâches sont réalisées par des Commissions Locales d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) désignées à ces fins. Les textes fournissent des indications guidant les travaux de ces Commissions⁵¹². L'absence d'un matériau informationnel adéquat et se prêtant à une certaine objectivation a complexifié la mission des membres de ces Commissions⁵¹³. Ce contexte, la proximité des acteurs impliqués comme leurs antagonismes sont propices à une variabilité dans les formules de compromis adoptées.

A l'issue des évaluations et des négociations, les Attributions de Compensation constituent une dépense (courante) obligatoire pour le groupement⁵¹⁴. Leur montant est arrêté à la date du transfert de compétence et n'est révisé que dans des cas de figure circonscrits⁵¹⁵.

Dans ses fondements, l'intercommunalité est envisagée comme un espace de solidarité (*cf. supra*). En conséquence, en vue de réduire les inégalités (fiscales, budgétaires) entre ses communes-membres, les élus de l'établissement de coopération ont la possibilité de procéder à une redistribution financière en direction des communes, soit encore à une péréquation au sein du territoire intercommunal. Ils instaurent à cette fin une Dotation de Solidarité Communautaire (DSC)⁵¹⁶, décident de son montant. Pour leur répartition, ils sont tenus de respecter un certain nombre de critères prioritaires⁵¹⁷ mais ont latitude d'introduire ceux qui leur semblent souhaitables. Paradoxalement, selon les études disponibles, le dispositif est parfois utilisé pour procéder au partage avec et entre les communes de la croissance des produits de la fiscalité professionnelle. La fiscalité unique, via la redistribution et le jeu intercommunal, bute alors sur ses limites.

⁵¹¹ Le mécanisme des AC ne s'applique pas aux communautés à FA : les produits fiscaux perçus par le groupement lui sont entièrement acquis, ce qui atténue les limitations évoquées à l'importance fiscale et budgétaire d'un groupement placé sous le régime de la fiscalité superposée. Le dispositif de compensation est ainsi institué lors d'une spécialisation fiscale, assimilable à une forte perte (de ressources et également de pouvoir fiscal) pour les communes. Au-delà de son évaluation algébrique, sa portée peut également être symbolique et politique.

⁵¹² *Cf. en particulier* : AdCF, 2017, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement*, 33 p.

⁵¹³ La littérature ainsi que des entretiens conduits dans le cadre du projet de recherche IPL, pour une intercommunalité particulière, tendent à montrer que la complexité technique, et également politique, de ces opérations ont conduit maintes collectivités à recourir à l'expertise, et au regard extérieur, de bureaux d'études spécialisés.

⁵¹⁴ L'Attribution de Compensation peut, au terme des évaluations, être négative. Dans ces cas, les dépenses en question sont acquittées par les communes concernées.

⁵¹⁵ Tels des transferts additionnels de compétences. Dans la mesure où le versement des AC entraîne des déséquilibres entre sections Fonctionnement et d'Investissement des budgets des communautés, la possibilité est ouverte (de par la Loi de finances rectificative pour 2016) de créer une attribution de compensation dite « d'investissement ».

⁵¹⁶ Les dispositions relatives à la DSC sont évolutives. Elles ont été en particulier modifiées et complétées par l'Article 256 de la Loi de Finances pour 2020 (figurant auparavant à l'Article 1609 nonies C du Code Général des Impôts et désormais à l'Article L.5211-28-4 du CGCT).

L'instauration d'une DSC reste optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Des dispositions particulières régissent les communautés et communes dès lors qu'un Contrat de ville est signé par l'EPCI.

⁵¹⁷ Désormais (à compter de 2020), dans le cas général, la DSC est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement : de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI ; de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de l'EPCI et doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire. Auparavant, la DSC devait être répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population ou du potentiel fiscal ou financier par habitant.

Les montants de la DSC sont ajustables annuellement. Leur versement instaure une dépendance de fait des budgets communaux à l'égard de leur groupement dont celui-ci peut difficilement se départir. Ce qui revient à placer ce dernier en position de guichet, à réduire ses capacités budgétaires mobilisables pour la conduite de politiques intercommunales⁵¹⁸. L'efficacité assignée à l'intercommunalité et ses vocations en termes de solidarité entrent de la sorte potentiellement en tension.

Les EPCI sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité ; ils sont de ce fait uniquement habilités à intervenir dans les domaines de compétences qui leur ont été transférés. En dérogation à ces principes, l'établissement peut verser à ses communes-membres des fonds de concours afin de les aider à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Inversement, les communes sont elles aussi habilitées à procéder à de tels versements en direction de leur communauté. Bien que dérogeant aux principes fondateurs de l'intercommunalité et malgré le fait que ces versements participent des financements croisés que la nouvelle organisation territoriale entend limiter, les dispositions et modalités afférentes aux fonds de concours ont été posés avec la Loi dite Chevènement, puis confirmés et précisés par la Loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales. Les possibilités ainsi ouvertes prennent acte de l'exercice de compétences partagées, des nécessités de l'action interterritoriale et transversale au sein des périmètres intercommunaux. Dans les faits, le cadre régissant les fonds de concours est relativement rigide, au point que leur attribution ne puisse contrevenir à la logique de fonctionnement budgétaire des ensembles intercommunaux. Les montants accordés doivent ainsi concourir au financement d'équipements et non aux services que ces derniers contribuent à produire ; ils ne peuvent par exemple être mobilisés pour le remboursement des emprunts contractés pour ces réalisations. Le montant du fonds ne doit par ailleurs pas dépasser celui apporté par le bénéficiaire (hors subventions)⁵¹⁹. En filigrane, les fonds de concours, en ce qu'ils peuvent être institués localement avec des latitudes, participent des leviers d'adaptation territoriale du fonctionnement financier de l'intercommunalité. Il reste que les ressources ainsi distribuées par le groupement sont autant de sommes distraites d'usages relevant strictement de sa sphère d'intervention, et pouvant mettre à mal ses capacités d'action.

Dotées d'une fiscalité propre et attributaires d'une Dotation Globale de Fonctionnement (ou d'intercommunalité) provenant de l'Etat, les communautés sont en bonne place dans la captation de ressources, notamment publiques. Par différents canaux de redistribution, impératifs comme les AC ou davantage ouverts à la négociation quand ils prennent forme de DSC et de fonds de concours, une restitution certaine s'effectue en direction des communes (Albert, 2012). Dans les faits, de tels mécanismes contribueraient finalement à préserver, au moins pour partie, les institutions communales. D'un point de vue analytique, l'existence de ces mécanismes de reversement met en relief la multiplicité des liens de dépendance - à même de revêtir une intensité variable, pour les uns donnés et pour les autres construits localement - reliant les budgets des entités composant chacun des ensembles communaux. Tout se passe finalement comme si les organisations budgétaires qui en résultaient faisaient système(s), un système propre à chaque intercommunalité. Celui-ci est simultanément régi par des règles communes à tous ses semblables quand d'autres ménagent de potentielles négociations et solutions adaptées au territoire ; parallèlement, les unes et les autres peuvent jouer soit à la faveur du groupement et de son essor budgétaire, soit à celle des communes et à la préservation de leur état financier.

⁵¹⁸ Dont certaines (de développement, d'implantation d'équipements et de fourniture de services...) sont de nature à réduire les déséquilibres entre communes.

⁵¹⁹ Il est par ailleurs à noter que le versement des fonds de concours ne minore pas la valeur du Coefficient d'Intégration Fiscale du groupement (*cf. infra*).

1-2-Des indices relatifs à l'institutionnalisation de l'intercommunalité

Nous avons fait état de la complexité du processus d'intercommunalisation, de la multiplicité des logiques et facteurs à même de donner forme à l'intercommunalité et aux ensembles intercommunaux. Ces derniers relèvent d'une réelle institutionnalisation, au sens où l'entend F. Desage (2010, p. 92), c'est-à-dire d'un « processus complexe à travers lequel une réforme 'de papier' se mue progressivement en un ensemble de pratiques relativement stabilisées et objectivables empiriquement. » Nos observations et nos analyses concourent à cette objectivation ; ce sont autant d'indices révélant les orientations ou les politiques, budgétaires ou financières, adoptées au sein des ensembles intercommunaux et illustrant l'effectivité de l'intercommunalité.

Nous rendons dans un premier temps compte d'observations illustratives des effets d'inertie et de transformations traversant le bloc local, en lien avec l'intercommunalisation. Nous analysons ensuite diverses représentations de l'intégration intercommunale ; elles apportent en particulier des informations quant à l'hétérogénéité des ensembles intercommunaux, aux prises avec des processus conjoints mais antinomiques de standardisation et de différenciation⁵²⁰.

Un système conjuguant permanences et mutations

Une première lecture budgétaire conduit à rendre compte de la progressive montée en puissance de l'intercommunalisation et de l'effectivité de l'intercommunalité.

Figure 28 – Evolution des dépenses des communes et du bloc communal, 1996-2018, en milliards d'€ courants

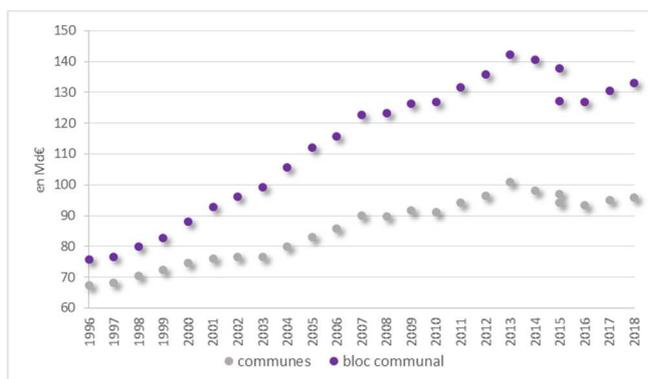
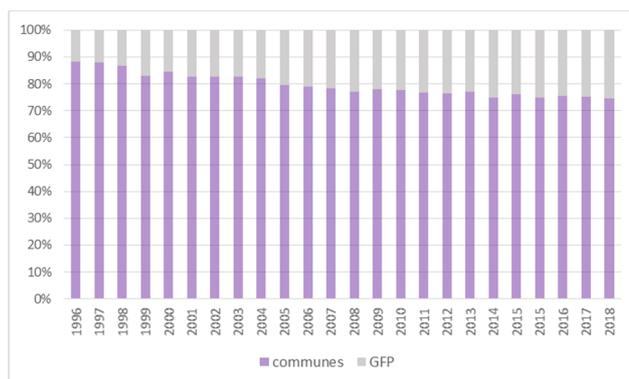


Figure 29 – Structure des dépenses d'équipement au sein du bloc communal, 1996-2018, en %



Notes : GFP = groupements à fiscalité propre ; les dépenses des groupements n'intègrent pas les (re)versements effectués en direction de leurs communes-membres ; les montants 1996-2015 représentent les opérations budgétaires (incluant des mouvements comptables d'ordre) ; pour 2015 à 2018 sont considérées uniquement les opérations réelles ; l'année 2015 est doublement représentée

Source : élaboration à partir de données DGCL

L'examen des volumes budgétaires en jeu pour l'ensemble que constituent les communes et leurs groupements à fiscalité propre (Figure 28) ainsi que celui de la structure des dépenses d'équipement au sein du bloc communal (Figure 29) et de leur dynamique indiquent que ce secteur revêt la particularité d'être traversé à la fois par des permanences et par des mutations.

⁵²⁰ Soulignons que la plupart des éléments empiriques mobilisés portent sur des données ou des séries s'achevant en 2015. Ce qui contribue à une vision tronquée de l'intercommunalisation, cette dernière s'étant poursuivie depuis (cf. Encadré 14). Précisément, les modifications substantielles de périmètres et de composition des ensembles intercommunaux résultant de la mise en application des Lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) ont été telles qu'elles rendent particulièrement délicates les analyses longitudinales. Si elle intégrait ces changements récents, l'analyse des trajectoires longues des ensembles intercommunaux ne serait pas exempte d'approximations

La permanence majeure tient à la présence marquée et persistante de l'échelon communal. Nous avons perçu ce trait en matière de fiscalité locale et, logiquement, il prévaut également dans le champ des dépenses. Tout en ayant progressé moins rapidement que celles du bloc communal, les dépenses communales occupent toujours la première place, en matière de fonctionnement comme du point de vue des investissements. Les communes demeurent des invariants non seulement de l'organisation institutionnelle et territoriale (Caillousse, 1995 ; Pontier, 2015) mais également au sein du fonctionnement financier de la sphère publique locale. Leur disparition annoncée ou prévisible (Douence, 2003) ne s'est pas concrétisée, loin de là : ne serait-ce que sur le plan financier et même si leur importance est atténuée⁵²¹, elles s'imposent et perdurent.

Une mutation incontestable au sein du bloc communal réside quant à elle dans la croissance du poids budgétaire des groupements, notamment en matière de réalisation de dépenses d'équipement⁵²². Cette augmentation accompagne la progression des communautés (en effectif, en nombre de communes et/ou d'habitants regroupés – cf. Annexe 9). En substance, ceci illustre également le fait que, tendanciellement et après des débuts à la fois longs et difficiles, ces établissements de coopération deviennent des acteurs de plus en plus présents dans la production de services publics locaux. Leur rôle se consolide, sous le poids de leurs propres actions et par dévolution d'initiatives auparavant assurées par les communes, ces dernières demeurant toutefois particulièrement présentes (budgétairement).

Si ces éléments attestent de la réalité de l'intercommunalisation et de l'intercommunalité, ils apportent peu d'informations à propos des ensembles intercommunaux proprement dits. Ils ne révèlent en rien l'hétérogénéité de ces derniers ni même les similitudes qui règnent au sein du (sous-)système financier intercommunal. La combinatoire des statuts, des régimes et des arrangements territoriaux pourrait conduire à la formation d'un véritable patchwork budgétaire (Hertzog, 2015). Le processus d'institutionnalisation laisse toutefois potentiellement place à des forces suscitant une homogénéisation des situations. Afin de rendre compte de l'état qui en résulte, nous testons diverses façons complémentaires d'objectiver l'intégration intercommunale, telle qu'on peut l'évaluer d'un point de vue fiscal ou financier.

Une intégration fiscale contrastée

Nous accordons une attention particulière à l'intégration intercommunale par l'intermédiaire des recettes issues de la fiscalité locale. Les textes fondant l'intercommunalité font en effet de la mutualisation ou du partage de ces moyens une pièce essentielle de l'intercommunalisation. L'issue de la répartition est particulièrement sensible : elle est censée jouer à la faveur des groupements, conforter leurs actions. Toutefois, d'un point de vue politique, l'acceptabilité de la dynamique de l'intercommunalité communautaire suppose des solutions de compromis ménageant les institutions communales ; d'un point de vue fiscal et financier, il est nécessaire que les équilibres budgétaires des communes soient préservés et que leurs ressources soient suffisantes pour l'exercice des missions de proximité dont elles sont attributaires. Entre plusieurs finalités concourantes, les points d'équilibre peuvent être à la fois fragiles et difficiles à trouver.

⁵²¹ Comparativement par exemple à un prolongement tendanciel de leur courbe de dépenses. Tout se passe finalement comme si l'intercommunalité contribuait à leur perpétuation, dans un jeu somme toute gagnant-gagnant.

⁵²² Entre 1996 et 2015, les dépenses totales du bloc communal ont été multipliées par 1,7 et celles (de fonctionnement comme d'équipement) des intercommunalités par environ 3,7. Entre 2012 et 2018, en opérations réelles (hors mouvements d'ordre), les dépenses (hors remboursements d'emprunts) du bloc ont été multipliés par 1,06 et celles des groupements (à fiscalité propre) par 1,22 (source : d'après DGCL, CLEC, 2020).

Le Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) est tenu, dans les pratiques institutionnelles et officielles, comme un indicateur rendant compte de la répartition de la fiscalité entre communauté et communes⁵²³. Son mode de calcul est strictement codifié. Il est conçu comme permettant d'évaluer le poids relatif de la fiscalité que prélève le groupement et qu'il conserve pour l'exercice de ses compétences, comparativement à l'ensemble des taxes perçues (par le groupement et par ses communes). Ainsi rend-il compte de l'intégration de la fiscalité mais également de celle opérée par l'intermédiaire des charges⁵²⁴ ; toutes choses égales par ailleurs, la valeur du CIF est d'autant plus élevée que l'intégration fonctionnelle (en direction du groupement) est intense.

La vocation de ce coefficient n'est pas seulement évaluative ; elle est également normative. Les résultats de l'évaluation servent en particulier à traquer les intercommunalités essentiellement constituées en vue d'une redistribution de fonds en direction de leurs communes-membres. Bon nombre de territoires se sont en effet laissé séduire par l'apport de ressources que constituait la dotation, dite d'intercommunalité, versée aux groupements à fiscalité propre⁵²⁵. Nous l'avons évoqué, ce versement constitue l'une des incitations financières mise en place par l'Etat afin de stimuler l'intercommunalisation⁵²⁶. La dotation présente l'avantage d'accroître les moyens disponibles localement sans que les communes-membres soient en rien dépossédées de leurs acquis⁵²⁷. Même si, lors de leur institution, les montants en jeu ne constituaient pas un réel pactole, le dispositif incitatif ainsi institué a connu une efficacité certaine (Hertzog, Siat, 2000). Il a cependant pu être contreproductif en suscitant la création d'intercommunalités d'aubaine (Cour des Comptes, 2005), finalement peu intégrées dans les faits sur le plan fonctionnel, l'essentiel des produits revenant au groupement étant alors restitué à ses communes-membres. Bon nombre d'EPCI à TPU privilégiaient alors la redistribution comparativement à l'investissement. En 1996 par exemple, ces communautés restituaient aux communes 89% en moyenne du produit de la taxe professionnelle (Chouat, 1999).

Les groupements d'aubaine ou fortement redistributeurs ont alors été pénalisés par une moindre attribution au titre de la dotation d'intercommunalité, le montant étant en particulier indexé sur la valeur du coefficient d'intégration (Cour des Comptes, 2005)⁵²⁸. *A contrario*, le mécanisme a laissé et laisse la possibilité aux

⁵²³ Le mode du calcul du CIF a été initié avec la Loi ATR et sert à la répartition de dotation qu'alloue l'Etat aux groupements (GFP). Ses modalités d'évaluation ont été revues en 1999 (avec la Loi dite Chevènement) : tout en étant généralisé à l'ensemble des catégories de communautés, il n'est plus établi uniquement en rapportant les recettes fiscales de la communauté à celles perçues au sein du périmètre intercommunal. Son évaluation intègre les dépenses de transfert réalisée par le groupement en direction des communes. Sa valeur est ainsi minorée pour les communautés engagées dans une forte redistribution. Sur la base de ces fondements, la composition de l'indice évolue logiquement au fil des réformes affectant l'intercommunalité ; des circulaires et textes ministériels précisent chaque année son mode d'établissement. (Cf. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf-des-etablissements-publics-cooperation-intercommunale-epci-a-fis>).

⁵²⁴ Les reversements (dont l'Attribution de Compensation) venant en déduction des produits conservés par le groupement. Les versements de DSC ne sont pris en compte qu'à hauteur de 50% de leur montant.

⁵²⁵ La dotation (assimilable à la Dotation Globale de Fonctionnement DGF) abonde encore aujourd'hui les budgets intercommunaux, soutenant le rôle et les actions des groupements. En 2015, la dotation d'intercommunalité représentait 24% des recettes de fonctionnement des groupements ; la DGF comptait alors pour 18% des recettes de fonctionnement des communes. En 2018, la DGF représentait 22% des recettes réelles de fonctionnement des groupements, 17% de celles des communes (source : DGCL, CLEC, 2017, 2020).

⁵²⁶ La DGF versée aux EPCI s'élevait à 0,81 milliard d'€ en 1998 à 7,16 milliards d'€ en 2014 ; durant la même période, la DGF revenant aux communes est passée de 15,29 à 18,20 milliards d'€ (source : DGCL, CLEC, 2017).

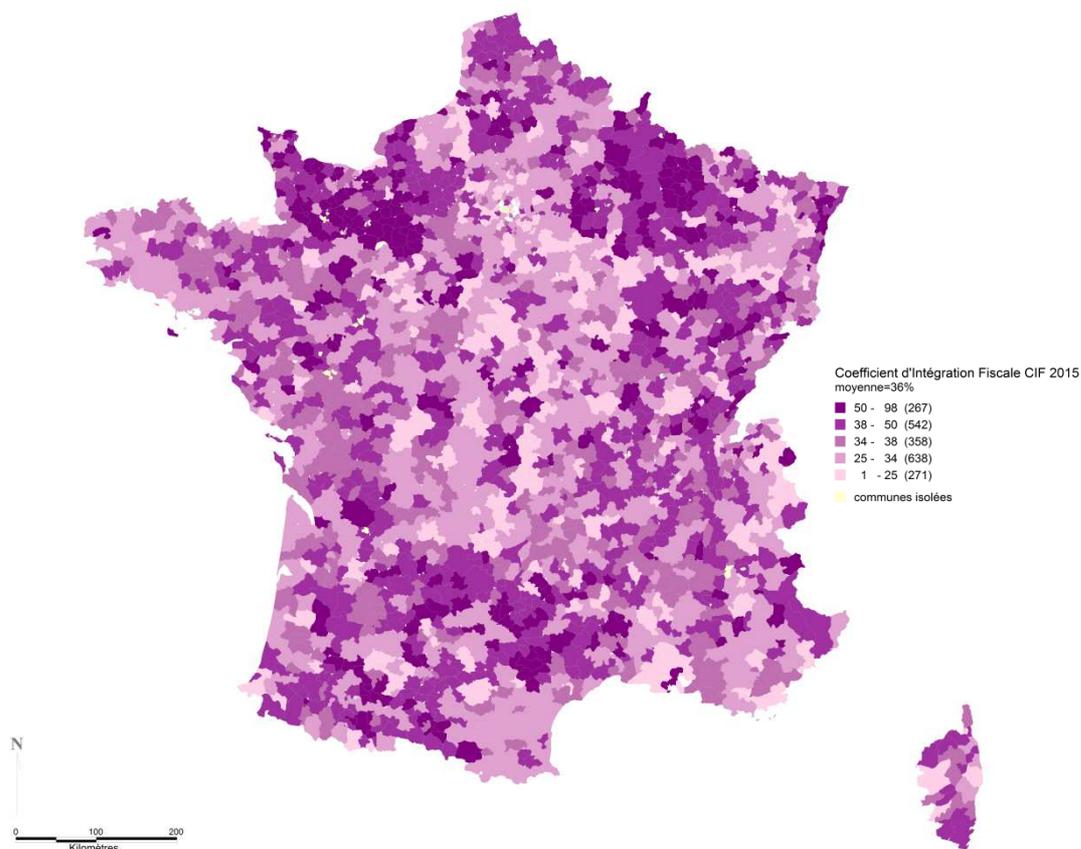
⁵²⁷ Elles continuent à percevoir la dotation globale de fonctionnement que leur versait antérieurement l'Etat. Dans les faits, au niveau national, communes et GFP sont concurrents dans l'accès à la ressource publique que constitue la dotation. La DGF des groupements constitue en effet l'une des trois composantes de la dotation d'aménagement de la DGF des communes. Ce qui est versé aux groupements vient en diminution de ce qui est attribué aux communes, y compris au titre de la péréquation. Des dispositions récentes ont mis fin à cette concurrence.

⁵²⁸ Compte tenu des enjeux relatifs à la DGF dans le contexte de redressement des comptes publics et à sa vocation péréquatrice, la portée du CIF dans la répartition de la dotation d'intercommunalité et pour le calcul des montants individuels est désormais moindre. (cf. en particulier :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/Circulaires_2019/note_dinformation_2019_di_epci.pdf)

représentants communaux et intercommunaux de procéder à des calculs stratégiques : dans les zones de décision qui leur reviennent, ils sont en mesure d'arbitrer quant aux transferts de compétences, aux partages de ressources qui préservent au mieux voire qui font progresser le coefficient de l'ensemble et partant, qui optimisent les versements étatiques leur revenant. L'usage de l'instrument et des règles gestionnaires ont de ce fait des incidences sur la conformation des interdépendances financières au sein des ensembles intercommunaux, dans leur positionnement spécifique comparativement à d'autres territoires comme à l'égard de l'Etat⁵²⁹. Le dispositif entretient des concurrences dans l'accès aux ressources non seulement entre communes et groupements mais également entre ensembles intercommunaux.

Carte 4 – Coefficient d'Intégration Fiscale CIF, groupement à fiscalité propre, 2015, en %



Source : élaboration à partir de DGF EPCI 2015

Si le fait est connu, il mérite d'être rappelé : la valeur moyenne du CIF est proche de 36% en 2015⁵³⁰. Ce qui confirme bien que les communes, en dépit de la montée en puissance des groupements, demeurent les principales attributaires de la fiscalité locale soit en percevant directement ses produits, soit en étant bénéficiaires des versements opérés par les groupements.

⁵²⁹ Des valeurs seuils du CIF déclenchent des mécanismes de garantie au regard du montant de la dotation dont le groupement est attributaire. Certaines de ses composantes sont fonction de l'écart relatif entre la valeur établie pour le groupement et la moyenne nationale calculée pour sa catégorie. Ce mode de calcul organise d'ailleurs une véritable concurrence entre les communautés du même type puisqu'il les oblige à intégrer de nouvelles compétences et/ou de nouveaux services plus rapidement que les autres pour pouvoir conserver un niveau de dotation équivalent. (Guéranger, 2004)

⁵³⁰ Les valeurs du coefficient sont calculées différemment selon les statuts et régimes fiscaux des groupements. En 2019, à titre d'exemples, le CIF moyen de la catégorie des communautés urbaines CU/métropoles est proche de 46% ; celui des communautés d'agglomération CA est voisin de 36%, celui des communautés de communes CC à Fiscalité Professionnelle Unique FPU de 37% et celui de celles à Fiscalité Additionnelle FA de 35% (source : Note d'information du 14 juin 2019 relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2019, Ministère de la cohésion des Territoires et des Relations avec les collectivités Territoriales).

Ces derniers apparaissent de la sorte comme des opérateurs significatifs de la redistribution territoriale de ressources publiques et fiscales. Si ce rôle et ce mécanisme sont effectifs et si la valeur du CIF révèle leur intensité, cette valeur ne donne toutefois pas à voir comment ces redistributions s'opèrent effectivement entre les espaces communaux et en quoi elles participent ou non à l'égalisation des situations budgétaires des communes. Le résultat confirme encore que la mutualisation, telle qu'elle s'effectue directement par les moyens et indirectement par les charges, et dont rend compte la valeur du CIF, laisse persister une place substantielle à l'échelon communal. L'intercommunalisation a alors de beaux jours devant elle ! Tous les ensembles intercommunaux ne sont cependant pas à placer sur le même plan du point de vue de l'intégration.

Dans les faits, il ressort que la géographie des réalités intercommunales, à l'aune des valeurs du coefficient, est fortement contrastée (Carte 4). Le désordre territorial n'est cependant pas total⁵³¹. A l'exception de quelques sous-ensembles (la partie intérieure de la Normandie, une part du Nord-Est...), on observe certes peu de réelles continuités territoriales⁵³². Il peut difficilement en être autrement, compte tenu de la multiplicité des facteurs concourant à l'intercommunalisation, les processus d'imitation et de propagation de proche en proche n'étant pas les seuls à intervenir (*cf. supra*). Les intercommunalités se sont développées plus ou moins précocement (par exemple dans la région Bretagne...) puis diversement consolidées. En matière d'intercommunalité et d'intégration, tout n'est cependant pas qu'une question d'antériorité ou d'ancienneté (Baudelle, Chaboche, 2002). L'adhésion (politique, gestionnaire...) plus ou moins prononcée au principe d'intercommunalisation peut également faire la différence entre les territoires. Les observations confirmeraient les analyses existant par ailleurs et montrant que les incidences des pratiques politiques ou des cultures de coopération s'entremêlent avec les attitudes opportunistes ou défensives, avec les diffractions que suscitent les dispositions institutionnalisées et leurs appropriations.

Les indicateurs de niveau moyen et de variation du CIF diffèrent selon la nature des intercommunalités, en lien avec les particularités des régimes fiscaux (et des transferts de compétences)⁵³³. Au sein même d'une de ces catégories institutionnelles, les disparités sont fortes (Tableau 34). Par ailleurs, contrairement aux attendus, pour un type donné de groupement (les communautés de communes par exemple), la progression du CIF ne va pas nécessairement avec celle que laisserait *a priori* entendre l'intégration croissante par le régime fiscal. La mutualisation des ressources fiscales est censée croître, de la fiscalité additionnelle à la fiscalité spécialisée et tel n'est pas le cas. L'ancienneté des communautés urbaines est selon toute probabilité à l'origine des valeurs élevées constatées⁵³⁴. Il est en outre des communautés de communes plus intégrées que certaines communautés d'agglomération, et inversement.

Somme toute, les observations révèlent la force ou la rémanence des faits territoriaux ou communaux, perdurant malgré les transformations instituées. Si l'intercommunalité s'impose, elle le fait différemment, au moins d'un point de vue fiscal ou financier. L'observation des réalités indique que, sous le poids de processus conjoints de standardisation et de différenciation, l'hétérogénéité des situations prévaut, entre catégories d'ensembles intercommunaux comme au sein de l'une d'entre elles.

⁵³¹ Nous empruntons cette notion à A. Faure et E. Négrier (2007) et aurons l'occasion de la rediscuter (*cf. Conclusion*).

⁵³² Une analyse spatiale mériterait toutefois d'être réalisée, pour davantage de précisions.

⁵³³ Les groupements tenus comme les plus urbains tendraient à être plus intégrés que les autres ; ceux à FPU le seraient également davantage que ceux à FA. Ces constats supportent toutefois des exceptions.

⁵³⁴ Les premières créées l'ont été sous le régime de la fiscalité additionnelle et ont évolué vers une fiscalité territorialisée ou de zone.

Tableau 34 – Coefficient d’Intégration Fiscale CIF selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

	nbe EPCI	CIF moyen de la catégorie au sens de la DGF	CIF moyen	coeff. variation
<i>Communautés de communes CC</i>				
FA	486	0,317873	0,367	0,46
FPZ	335	0,317873	0,385	0,38
FPU	1 058	0,354408	0,367	0,27
<i>Communautés d’agglomération CA</i>				
FPU	212	0,328421	0,336	0,29
<i>Communautés urbaines CU</i>				
FPZ	2	0,515537	0,502	0,06
FPU	7	0,446344	0,459	0,22
<i>Syndicats d’agglomération nouvelle SAN</i>				
FPU	3	0,542753	0,49	0,21
<i>Métropoles ME</i>				
FPU	12	0,446344	0,44	0,13
<i>ensemble</i>	2 115		0,365	0,34

Notes : FA Fiscalité Additionnelle ; FPZ Fiscalité Professionnelle de Zone ; FPU Fiscalité Professionnelle Unique ; le CIF moyen calculé diffère de celui établi au sens de la DGF, 22 EPCI non renseignés n’étant pas pris en compte dans le calcul. En gras, les moyennes par catégorie significativement différente (au seuil statistique de 95%) de la moyenne d’ensemble
Source : élaboration à partir de DGF EPCI 2015

Une intégration fonctionnelle/par les dépenses variable

Le Coefficient d’Intégration Fiscale figure la capacité de la communauté à mobiliser des fonds pour la conduite de ses interventions, relativement à celle existant pour l’ensemble intercommunal. Il ne rend pas compte des actions effectivement conduites, ou au moins de leur importance budgétaire. Le CIF souffre en outre d’un défaut : il a une portée limitée puisque seules sont comptabilisées les ressources fiscales, soit une part restreinte des moyens revenant tant au groupement qu’à l’ensemble intercommunal lui-même⁵³⁵.

Les imperfections ou les incomplétudes du CIF ont d’ailleurs été perçues par les législateurs qui, à l’occasion de la Loi MAPTAM (2014), ont proposé la mise en place d’un Coefficient Intercommunal de Mutualisation (CIM), encore dit de Mutualisation des Services. Si l’on fait abstraction des précisions sur le mode d’évaluation de cet indicateur (qui devaient être apportées par Décret), dans les principes⁵³⁶, pour les services dits fonctionnels⁵³⁷, il est destiné à mesurer le degré de prise en charge des dépenses de personnel par le groupement comparativement à celles supportées par les entités de l’ensemble intercommunal. Il renvoie donc principalement au partage des moyens humains, à l’intensité de la mutualisation engagée en la matière et pour laquelle le regroupement est censé revêtir un rôle moteur (*cf. infra*)⁵³⁸.

⁵³⁵ Selon les estimations de l’IGF et de l’IGA (2014), le CIF couvre uniquement 40% des recettes en jeu.

⁵³⁶ Il est établi en rapportant la rémunération de l’ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par la communauté (y compris les agents transférés ou mis à disposition) à la rémunération de l’ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres et la communauté (AdCF, 2014b).

⁵³⁷ La distinction entre services fonctionnels et opérationnels renvoie principalement à des principes d’organisation managériaux et à une vision centrée sur la recherche de performance (Desmarais, Jameux, 2001). Les services fonctionnels regroupent essentiellement les fonctions transversales et supports ; les services opérationnels correspondent quant à eux à ceux directement impliqués dans la production concrète des services publics locaux.

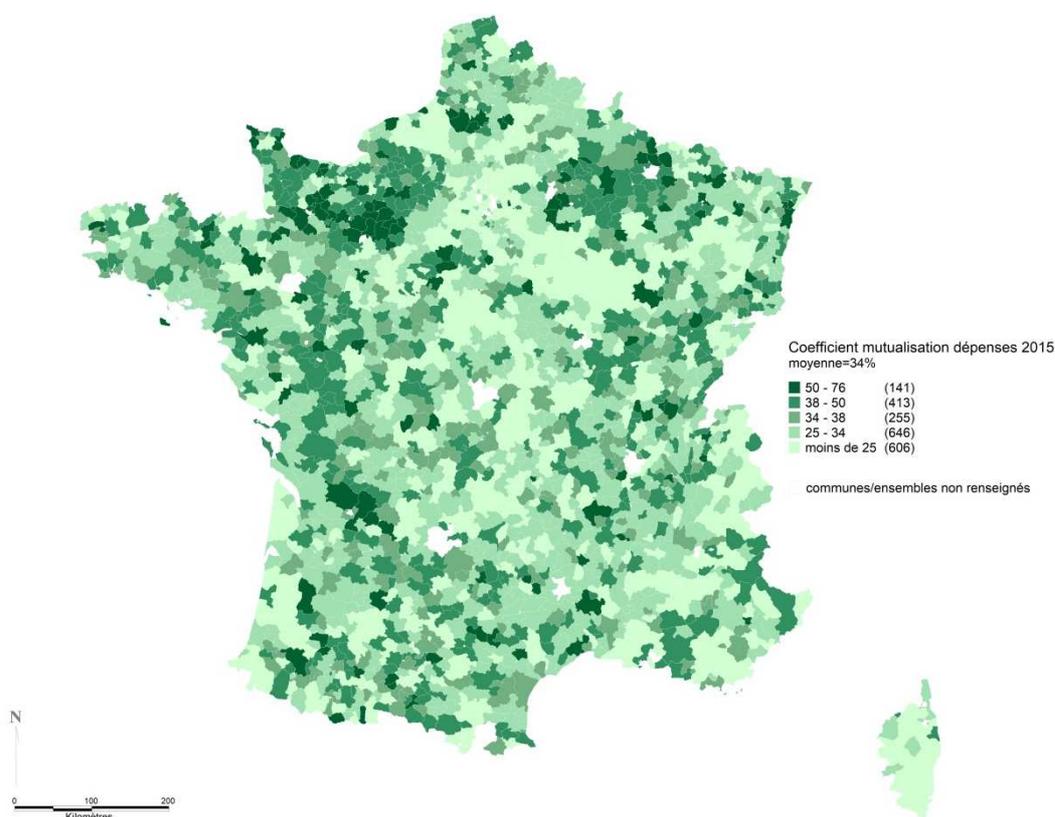
⁵³⁸ Les dépenses de personnel constituent en effet une des principales dépenses de fonctionnement des communes et du secteur communal. Il était attendu, avec l’intercommunalisation et le transfert de personnels communaux en direction des groupements pour les compétences devenues intercommunales, que la progression de ces charges s’atténue (Jaune budgétaire, diverses années).

Néanmoins, la portée du coefficient ainsi conçu est elle aussi restrictive ; elle n'intègre en effet qu'une part des coûts des services publics locaux effectivement produits par les entités impliquées, ceux-ci nécessitant bien souvent des immobilisations et une multitude d'autres charges de fonctionnement.

A titre exploratoire et sur la base des données disponibles, nous tentons une évaluation plus extensive de l'intégration fonctionnelle opérée avec l'intercommunalité. Certes, nous en retenons une vision somme toute étroite puisque nous rabattons l'exercice des compétences à leur aspect budgétaire, c'est-à-dire uniquement à ses manifestations au travers de charges ou de dépenses. Malgré tout, nous proposons l'estimation d'un Coefficient de Mutualisation des Dépenses, obtenu en rapportant les dépenses (tant de fonctionnement que d'investissement) réalisées par l'EPCI et celles effectuées au sein de l'ensemble intercommunal⁵³⁹.

En dépit de la différence de nature et de périmètre des postes budgétaires pris en compte, et assez logiquement, la valeur moyenne du Coefficient de Mutualisation des Dépenses tel qu'établi (34% en 2015) diffère peu de celle du CIF. Un trait majeur demeure : tout en n'étant pas négligeable, le poids du groupement en termes de dépenses est nettement moindre que celui des communes, comme en matière de recettes fiscales.

Carte 5 – Coefficient de mutualisation des dépenses CMD, EPCI à fiscalité propre, 2015, en %



Source : élaboration à partir de www.data.gouv.fr

⁵³⁹ Sans intégrer les versements de l'intercommunalité vers les communes-membres. Le périmètre retenu est proche de celui proposé par les rapporteurs de l'IGF et de l'IGA, tout en étant, à notre stade, moins sophistiqué. Certes, il reste que le mode d'évaluation retenu fait abstraction du fait que les coûts des compétences revenant soit au groupement, soit aux communes, ne sont pas nécessairement les mêmes.

Derrière ce trait général se cachent cependant des réalités fortement diversifiées (Carte 5 et Tableau 35). A statut et à régime fiscal donnés, la variabilité est forte quand bien souvent le jeu des compétences devant être remises à l'établissement de coopération diffère peu. La volonté d'agir via l'intercommunalité n'est pas partout identique et elle ne se double pas nécessairement de la mobilisation des moyens politiques (ou des ressources) adaptés en vue de l'exercice intercommunalisé des compétences (Talandier, Estèbe, 2010). L'intercommunalité peut rester de papier. Dans les faits, l'institutionnalisation des réformes se concrétise différemment selon les ensembles tout en présentant quelques similitudes en fonction des proximités spatiales.

En première lecture, la géographie de la distribution du Coefficient de Mutualisation des Dépenses est tout aussi contrastée que celle constatée en matière de moyens fiscaux. Cette répartition spatiale diffère *a priori* peu de celle observée avec le CIF, laissant entendre une certaine analogie entre ces deux facettes des réalités intercommunales. L'analogie n'est cependant qu'apparente.

Tableau 35 – Coefficient d'Intégration fonctionnelle ou de mutualisation des dépenses CMD, et des dépenses d'équipement selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

	nbe EPCI	coeff mutualisation dépenses CMD	coeff. variation	coeff mutualisation dépenses CMD équipement	coeff. variation
<i>Communautés de Communes CC</i>					
FA	484	0,283	0,48	0,227	0,82
FPZ	334	0,306	0,39	0,247	0,72
FPU	1 052	0,324	0,33	0,289	0,61
<i>Communautés d'Agglomération CA</i>					
FPU	209	0,324	0,33	0,347	0,43
<i>Communautés Urbaines CU</i>					
FPZ	2	0,512	0,10	0,637	0,19
FPU	7	0,484	0,15	0,573	0,20
<i>Syndicats d'Agglomération Nouvelle SAN</i>					
FPU	3	0,456	0,17	0,739	0,13
<i>Métropoles ME</i>					
FPU	11	0,493	0,18	0,614	0,14
<i>ensemble</i>	2 102	0,313	0,38	0,277	0,66

Source : élaboration à partir de www.data.gouv.fr

Même s'il existe une certaine dépendance entre les deux indicateurs, leurs valeurs sont en effet loin d'être parfaitement corrélées (Figure 30 et Tableau 36). A nouveau, il s'avère que la logique des moyens et celle des charges ne cessent de différer, au sein des organisations locales. Du point de vue de l'intercommunalité, le différentiel pourrait entre autres figurer la dissociation entre les périmètres de perception des recettes (soit encore des limites administratives dûment arrêtées) au sein desquels les décisions ressortent du gouvernement local, et ceux du déploiement des dépenses dont une bonne part prennent leur sens dans des emboitements spécifiques, au regard des coopérations avec d'autres acteurs et intervenants, soit encore d'une pluralité de flux financiers et de choix relevant de la gouvernance territoriale (Béhar, 2000a).

Il reste que, pour tous les types de groupements, une dissymétrie, plus ou moins marquée, persiste entre les ressources (issues de la taxation) qui leur reviennent et les compétences qui leur sont dévolues. La conception indépendante des statuts et des régimes fiscaux des communautés produit bien des effets perceptibles.

Les dispositions instituées en vue de garantir la neutralité budgétaire (*cf. supra*) ne modifieraient apparemment pas substantiellement cet état de fait. La variabilité des coefficients, les écarts aux configurations moyennes ou modélisées indiqueraient encore que les options retenues localement sont source de décalages singuliers, vraisemblablement en fonction des leviers actionnés et des contraintes tenant aux équipements, à l'offre locale de services, aux rapports de forces existants... Ce qui confirmerait bien, en filigrane, que la constitution des équilibres budgétaires des établissements de coopération, la structure de leurs comptes seraient dans chaque cas de figure le produit d'arrangements (ou de bricolages ?) spécifiques, composant autant de facteurs de différenciation intervenant sur la base de lignes communes de fonctionnement.

A titre d'exemple de ces dissymétries, bon nombre d'ensembles présentant un CIF moyen sont fortement intégrés sur le plan des dépenses. Deux hypothèses (non exclusives) peuvent alors être formulées.

Au nom de la première, le supplément de moyens soutenant un surcroît de dépenses tient à un positionnement favorable du groupement au regard de la dotation d'intercommunalité⁵⁴⁰. Les versements étatiques sont de la sorte de nature à alimenter les logiques dépensières des collectivités quand les gouvernements successifs ont affiché une volonté de restreindre la progression des dépenses des collectivités, et même la taille du secteur public local (Frère, Le Maux, 2010 ; Leprince, Pourieux, 2018). L'objectif consistant à favoriser l'intercommunalisation et l'intégration (fiscale) des groupements entrerait alors en concurrence ou en contradiction avec d'autres priorités de politiques publiques. Selon la seconde (hypothèse), le groupement assure un rôle moteur dans la mobilisation de recettes autres que fiscales, afin d'assurer les missions qui lui sont confiées⁵⁴¹. Tout se passe alors comme s'il lui revenait, de gré ou de force, de mener une politique budgétaire en propre.

Les rôles peuvent être inversés puisque des ensembles, en proportion non négligeable, sont fortement intégrés sur le plan fiscal, faiblement sur le plan des dépenses⁵⁴². On peut alors supposer que les communautés conduisent peu d'actions (dépensières) tout en octroyant à leurs communes-membres des reversements non comptabilisés pour l'évaluation du CIF, tels des fonds de concours. Le groupement peut également être conçu comme assumant alors la fonction de pilotage, d'impulsion stratégique et comme confortant conjointement l'action mise en œuvre par les communes.

Les relations entre les deux coefficients sont quasiment de même intensité et/ou de même nature, quel que soit le type de groupement et de régime fiscal. Ce qui tendrait à confirmer une certaine indépendance généralisée des options fiscales et des choix dépensiers au regard des configurations institutionnelles ainsi qu'une organisation différenciée au sein des ensembles intercommunaux sur les deux pans budgétaires en question.

A régime donné (FPU par exemple), les liens (statistiques) ne sont pas strictement identiques⁵⁴³ ; l'organisation fiscale telle que codifiée n'est de ce fait pas entièrement déterminante.

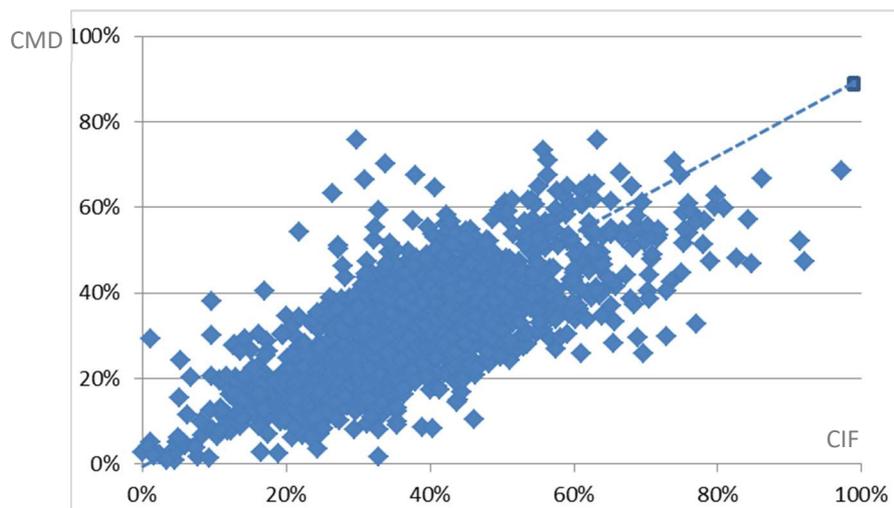
⁵⁴⁰ Tel est par exemple le cas de groupements comme la CA Vitré Communauté (35), la CA du Puy en Velay (43), la CA du Pays de Dreux (28), la CA du Douaisis (59), la CA du Bocage Bressuirais (79)... Ces communautés perçoivent en particulier une dotation de compensation (soit l'ancienne compensation de la part salaires de la TP et la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001) nettement supérieure à la moyenne des groupements. Les particularités (passées) de leur tissu d'activités entretiendraient-elles un surcroît (actuel) de dépenses ?

⁵⁴¹ Tel est par exemple le cas de la CC Piémont d'Alaric (11), de la CC de la Région de Frévent (62), de la CC Vallons du Lyonnais (69), de la CC Val de Saône Chalaronne (01)... Seule la première d'entre elles dispose de recettes fiscales d'un montant plus élevé qu'en moyenne.

⁵⁴² Soit des groupements comme la CC du Montaigu (85), la CC Larzac et Vallées (12), la CC du Val d'Ornois (55), la CA Ardennes et Rives de Meuse (08), la CC Chateauneuf de Randon (48)...

⁵⁴³ Les différences dans les relations entre les CC (à FPU), les CA et les ME révèlent la diversification des solutions locales, à régime fiscal donné.

Figure 30 – Coefficient d’intégration fiscale CIF et coefficient d’intégration fonctionnelle ou de mutualisation par les dépenses CMD, 2015



Droite de régression --- (R2 = 0,71)

Source : élaboration à partir de DGF EPCI 2015 et www.data.gouv.fr

Tableau 36 – Relations entre le Coefficient d’intégration Fiscale CIF et le Coefficient d’Intégration fonctionnelle ou de Mutualisation des Dépenses CMD selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

	nbe EPCI	R2	forme de l'équation	
<i>Communautés de Communes CC</i>				
FA	484	0,79	CIF = 0,092 +	0,976 * CMD [0,908 ; 1,044]
FPZ	334	0,78	CIF = 0,092 +	0,956 * CMD [0,872 ; 1,040]
FPU	1 052	0,64	CIF = 0,178 +	0,584 * CMD [0,541 ; 0,626]
<i>Communautés d'Agglomération CA</i>				
FPU	209	0,77	CIF = 0,119 +	0,660 * CMD [0,585 ; 0,735]
<i>Communautés Urbaines CU, Syndicats d'Agglomération Nouvelle SAN et Métropoles ME</i>				
FPU	23	0,72	CIF = 0,103 +	0,728 * CMD [0,410 ; 1,046]
ensemble	2 102	0,71	CIF = 0,132 +	0,751 * CMD [0,719 ; 0,783]

Note : au terme des tests statistiques (de Student), le facteur multipliant le CMD se trouve dans l'intervalle indiqué ; la probabilité qu'il soit nul est inférieure à 0,01%

Source : élaboration à partir de DGF EPCI 2015 et www.data.gouv.fr

L'existence d'un différentiel et d'écarts variables entre les deux évaluations, en dépit de leur lien, indique, en creux, une dépendance certaine aux contextes locaux. En tout état de cause, conformément à ce qui pouvait être pressenti (*cf. supra*), apparaîtraient des figures territorialisées de l'intercommunalité et de son organisation budgétaire, autour d'orientations fiscales et dépensières diversement orchestrées pour le groupement, dans son positionnement au regard des communes qui le composent. Elles signifieraient la mise en place de politiques budgétaires de la part des exécutifs locaux, à partir du substrat communal et contribuant à des organisations spécifiques pour les ensembles.

Sur la base d'analyses typologiques et d'études de terrain, les études de l'IGA et de l'IGF (Bergès et *al.*, 2014) montrent que les choix de mises en commun, de transferts (de charges) et de partage (des ressources), que reflètent les valeurs du Coefficient de Mutualisation des Dépenses, résultent de volontés politiques, bien plus que de facteurs exogènes ou des situations socio-économiques locales. Ils seraient indifférents aux régimes institutionnels, au caractère urbain ou rural des territoires et même aux étiquettes partisanes des élus... Les résultats en question ne sauraient être contestés.

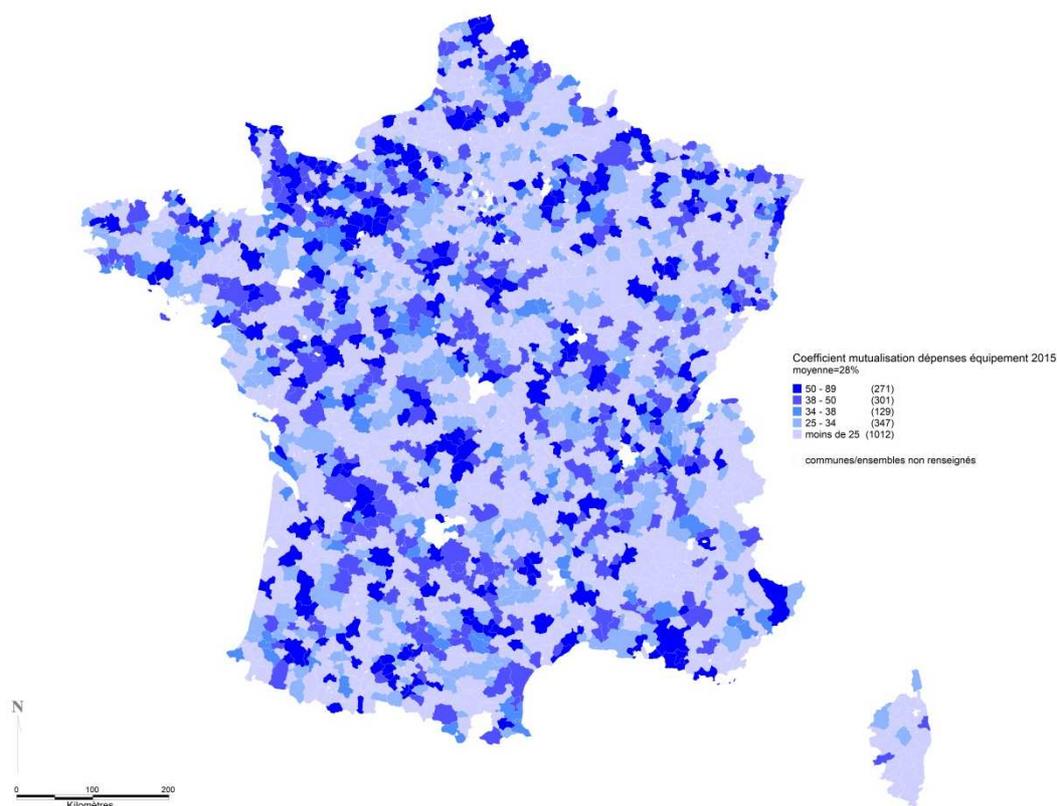
Pourtant, les analyses des situations locales en matière de fiscalité, d'endettement voire de dépenses (cf. Chapitres 2 et 3) nous ont conduit à repérer des configurations territorialisées en la matière, dépendantes des contextes et des politiques adoptées par les exécutifs locaux, le volontarisme ou les choix des élus n'étant toutefois pas totalement déterminants. Les volontés politiques, prises dans des logiques multiples et dépendantes, ne le seraient alors pas davantage. Hormis à retenir une acception large de la notion de volontés politiques, ou à leur préférer des concepts plus englobants tels ceux de ressources (indispensables aux gouvernements), voire de gouvernance que mettraient en mouvement l'intercommunalisation et l'intercommunalité.

Si le Coefficient de Mutualisation des Dépenses est plus extensif que le CIF ou que le Coefficient de Mutualisation des Services (tel que légalement envisagé), rien ne garantit qu'il soit effectivement robuste et finalement suffisant. En effet, une autre représentation des réalités peut être construite en se focalisant non pas sur l'ensemble des dépenses mais uniquement sur les dépenses d'équipement effectuées par le groupement au sein de son ensemble intercommunal (Carte 6 et Tableau 35). Les communautés paraissent en effet désormais bien installées dans le paysage de l'investissement public local (Figure 29).

La valeur moyenne de l'indicateur ainsi établi (28%) est moindre que celle obtenue pour le CIF ou pour le Coefficient de Mutualisation des Dépenses. Tout se passe comme si, pour les créations, renouvellements... d'infrastructures ou de superstructures locales, tous les groupements n'occupaient pas, ou pas encore, une place proportionnée à celle qu'ils assument par ailleurs. Leur rôle sur ce plan-là est-il principalement stratégique et leur fonction, celle d'ensembliser ? Le poids somme toute modéré des GFP en termes de dépenses d'investissement tient-il à la nature même des compétences qui leur sont principalement remises ? Elles pourraient ne pas être celles incorporant les solutions les plus équipementières, *a priori* les plus lourdes en dépenses. Rien n'exclut toutefois que les établissements de coopération interviennent de façon substantielle en la matière mais que cet effort demeure encore réduit, comparativement à celui déployé par les communes, assumant les charges induites par leur vaste patrimoine public (cf. Chapitre 1). Les édiles communaux pourraient être réticents à se dessaisir de ce stock historique, à accepter les changements (de tarifs, de modalités de gestion, de partages des risques...) allant de pair avec une solution intercommunalisée (Bellier, Taisne, 2016). Compte tenu de la nécessaire acculturation à la logique d'intercommunalisation, tous les transferts prévus n'aboutissent en outre pas immédiatement. Les données manquent en vue de préciser ces aspects et de démêler quels sont les ressorts en jeu. Il n'est pas à exclure que plusieurs d'entre eux interviennent de façon conjointe, aboutissant à une hétérogénéité intercommunautaire, plus marquée que celle prévalant en matière de dépenses.

Des exploitations fines des caractéristiques et des montants de la commande publique, telles celles qui commencent à être produites et analysées afin de caractériser le comportement d'investisseurs d'acteurs institutionnels particuliers (Allé, Delpech, 2018), pourraient apporter les compléments nécessaires à l'appréciation du rôle des groupements. Les enquêtes menées dans le cadre du projet de recherche InveST (cf. Volume 1) apporteront également des éclairages sur ces plans-là.

Carte 6 – Coefficient de mutualisation des dépenses d'équipement, EPCI à fiscalité propre, 2015, en %



Source : élaboration à partir de www.data.gouv.fr

A Coefficient de Mutualisation des Dépenses donné, la moindre présence des communautés dans le champ des dépenses d'équipement révèle en miroir que ces groupements ont un poids bien plus important en matière de charges de fonctionnement et notamment, pour celles qui occupent généralement une place majeure, à savoir les dépenses de personnel. Ce qui justifie, au moins pour partie, l'intérêt que nous avons porté à ces dernières et les analyses que nous leur avons dédiées (*cf. infra*).

A ce stade, on peut encore mentionner que les réalités financières de l'intercommunalité peuvent être appréciées par le biais de différentes facettes complémentaires. A indicateur de mutualisation donné, l'hétérogénéité des solutions intercommunales est manifeste tout en s'ordonnant autour de figures communes. Il demeure que les indices établis pour attester de l'institutionnalisation des groupements ne rendent pas compte de l'intégralité de leur fonctionnement budgétaire. En particulier, les façons dont se scellent les interdépendances financières avec les communes regroupées sont passées sous silence.

Considérée en tant que telle, la quantification des versements du groupement en direction des communes pourrait par exemple être révélatrice de la fonction de redistribution effectuée par le biais de l'intercommunalité. Les effets de ces restitutions, implicites ou explicites, demeurent peu ou mal connus. Cet aspect constitue pourtant bien l'un des aspects de l'institutionnalisation telle qu'examinée. Celle-ci nécessiterait de ce fait une réelle analyse multidimensionnelle. A un premier stade, une ou des typologies, à la manière de celles que nous avons élaborées pour d'autres dimensions, conduiraient à dessiner des figures-types de l'intercommunalité, des gradients d'intégration ou de mutualisation. Elles complèteraient et préciseraient les résultats statistiques établis au niveau national (Bergès et *al.*, 2014). Ceux-ci montrent en particulier que la part des dépenses de fonctionnement assumées par l'EPCI n'est pas corrélée au niveau de

dépenses constaté pour l'ensemble intercommunal⁵⁴⁴. Notamment, dans quel contexte institutionnel et/ou territorial ces formes *a priori* les moins intégrées se manifestent-elles ?

Par ailleurs, les notions d'institutionnalisation, d'intégration... sous-entendent des trajectoires, des maturations progressives voire des discontinuités dans le temps. Même si l'ancienneté des groupements n'est pas seule à entrer en ligne de compte (*cf. supra*), l'émergence progressive de nouveaux modes de fonctionnement pour les communes, l'installation des groupements, l'élaboration de consensus dans des arènes politiques renouvelés (Desage, Guéranger, 2013), la formation d'orientations stratégiques... supposent des délais. Les organisations financières possèdent en outre leur propre inertie (*cf. Chapitre 1*). Ce qui enjoindrait à analyser, sous divers angles complémentaires, les trajectoires budgétaires pour des cohortes d'ensembles intercommunaux⁵⁴⁵. Tout aussi porteuses d'enseignements pourraient être les analyses d'ensembles confrontés à des formes de ruptures (par extension, fusion...) : quels sont alors les points nodaux et intangibles de l'intégration et quels sont encore ceux tenus comme relativement flexibles ? En particulier, comment l'hétérogénéité interne, celle des entités nouvellement associées, se réduit-elle pour aboutir à un ensemble cohérent ? Quel poids aux logiques de différenciation ou au contraire d'homogénéisation au regard d'autres ensembles, institutions ou territoires ?

En miroir de celle de l'intégration, l'analyse des impacts de l'intégration et des incidences de la redistribution intercommunale sur l'ordre (des différences) communal, ayant jusque-là donné lieu à peu d'investigations⁵⁴⁶, nécessiterait l'élaboration d'un protocole adapté. Il reposerait dans un premier temps sur des explorations locales, à la fois quantitatives et qualitatives.

A ce stade, les observations que nous avons effectuées illustrent en particulier l'existence de déclinaisons territorialisées de l'intercommunalité : l'institutionnalisation ne se concrétise pas selon des modalités analogues en tous territoires. Poursuivant, nous nous penchons sur d'autres facettes des actions conjointes des communes et des communautés, sur leurs manifestations territoriales.

⁵⁴⁴ Les Inspecteurs en concluent que le regroupement et la mutualisation ne constituent pas des facteurs d'économies quand ces dernières sont pourtant recherchées avec les groupements.

⁵⁴⁵ Demeurant stables dans leur périmètre et dans leur composition (en communes), ce qui restreint singulièrement le panel d'observations.

⁵⁴⁶ Tout au plus peut-on recenser l'étude effectuée, pour des intercommunalités ciblées, par A. Guengant et G. Gilbert pour le compte de l'AdCF (2008).

2-L'intercommunalité et son adaptation territoriale en actes

Conjuguant explorations quantitatives et qualitatives, à diverses dates couvrant différentes étapes dans la maturation des ensembles intercommunaux, des travaux successifs nous ont amené(s) à explorer plusieurs modalités d'actions, révélatrices de l'intercommunalisation et de l'intercommunalité en actes. Tout en étant thématique ou sectorielle, la mise en perspective de ces travaux fait apparaître des éléments complémentaires à ceux issus des explorations auxquelles nous avons participé.

Ces explorations ont tout d'abord trait aux modalités de territorialisation du dispositif de péréquation horizontale, institué par la Loi de Finances de 2010, opérationnel à compter de 2012 et portant nom de Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (Navarre, 2014a). Les suivantes sont dédiées aux implications financières des intercommunalités dans des politiques particulières, à savoir celles de l'habitat (Cordier et *al.*, 2010). Enfin, un regard est porté sur le rôle dévolu aux groupements dans la gestion des moyens humains, tel qu'il transparaît d'un point de vue budgétaire et tel qu'il se construit progressivement, en lien avec la trajectoire empruntée par les établissements de coopération eux-mêmes (Navarre, 2017a). Nous nous appuyons sur les résultats contenus dans ces publications et travaux, tout en prolongeant les réflexions qu'ils initiaient.

Les résultats en question s'organisent finalement autour de lignes de force communes et transversales qui tiennent à l'utilisation locale des dispositifs d'adaptation territoriale du cadre intercommunal (leur mobilisation permettant éventuellement d'aménager les dispositions prescrites, contribuant soit à les aligner sur celles prises dans d'autres ensembles intercommunaux, soit au contraire à les en différencier), au rôle de la fonction financière et des arrangements budgétaires dans l'affirmation des capacités d'action des communautés (en lien avec celles des communes-membres et en écho aux particularités du contexte territorial) ainsi qu'à la construction de solutions intercommunalisées dans tout ou partie d'actes majeurs ou de domaines d'action centraux dans les ensembles intercommunaux. Par-delà la diversité des domaines d'action transparaissent des tensions (verticales, horizontales) parcourant les ensembles intercommunaux, rendant mouvants les équilibres s'établissant en leur sein et progressive la construction des politiques conduites sous leur égide.

2-1-L'intercommunalité et les arrangements locaux autour d'enjeux de solidarité

L'attention – politique – portée aux inégalités financières interterritoriales s'est accrue durant les décennies passées au point que la révision constitutionnelle opérée en 2003 précise que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ces préoccupations ont depuis perduré, s'accompagnant de la mise en place de nouvelles modalités de redistribution entre niveaux de gouvernement.

En particulier, tout en maintenant à court terme les produits des impôts pour toute collectivité, la réforme fiscale de 2010 est appelée à modifier les dynamiques de croissance des bases locales d'imposition et en conséquence, leurs potentialités de mobilisation. Elle a de ce fait des incidences sur la distribution des richesses entre territoires (*cf.* Chapitre 2) ; conjointement, elle avive les enjeux de solidarité (financière) interterritoriale. Les acteurs politiques, locaux comme nationaux, ne sont pas restés (et ne restent) pas indifférents à ces évolutions, latentes ou déjà palpables. Par ailleurs, tout en faisant ses preuves, la péréquation dite verticale, ou mise en oeuvre par l'Etat, marque le pas et présente de nombreuses faiblesses (Bergès et *al.*, 2014 ; Houser, 2015).

Les mécanismes de péréquation dite horizontale, redistribuant les richesses entre collectivités, s'imposent alors comme d'indispensables compléments aux instruments verticaux d'égalisation.

Entre autres, le Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC) est conçu à cette fin, à l'attention du bloc communal. Le fonds, géré au niveau national, est alimenté par des contributions prélevées sur les ensembles intercommunaux désignés comme les plus dotés ; les sommes perçues sont réparties entre ceux reconnus comme les moins pourvus ou les plus en difficultés.

Le dispositif, inédit⁵⁴⁷, présente des intérêts à plus d'un titre. L'un d'entre eux, majeur au regard de nos problématiques, réside dans le fait que les seuils et montants des contributions, tout comme ceux des attributions, sont déterminés en fonction de la richesse (fiscale ou financière) évaluée pour l'entité que constituent les communes et leur groupement (éventuel) d'appartenance. Ainsi est à la fois consacrée la réalité des ensembles intercommunaux et celle des groupements, tenus comme les pivots du dispositif. Cette consécration va même plus loin puisque si les textes instituent des règles de droit commun pour la répartition des montants en jeu entre le groupement et ses communes, ils prévoient que les conseils communautaires peuvent décider, sous conditions, de leurs propres modalités de partage des fonds⁵⁴⁸. L'intercommunalité est alors, dans le droit fil des dispositions légales successives visant sa promotion, reconnue comme la maille pertinente pour l'exercice de la solidarité locale. En laissant ses représentants s'accorder sur la cohérence entre les partages internes et sur leur vision de la solidarité au sein de l'espace communautaire, elle est en outre tenue comme le niveau de gouvernement adéquat pour la redistribution du FPIC⁵⁴⁹. Les exécutifs locaux ont ainsi entre leurs mains un des ressorts de l'adaptabilité territoriale (*cf. supra*) dont ils peuvent user pour le configurer en fonction de leurs options politiques, au sein de leur périmètre d'administration.

L'on peut alors se demander si les élus (communaux, intercommunaux) se saisissent effectivement des marges de manœuvre qui leur sont offertes ou bien si des freins, de divers ordres, sont suffisamment actifs au point de laisser subsister les dispositions instituées. La réponse ne va *a priori* pas de soi. Les conditions de la gouvernance financière sont en jeu ; les négociations autour des partages et les concurrences qu'elles ouvrent nécessairement⁵⁵⁰ risquent de la fragiliser. Tous éléments qui sont de nature à susciter une frilosité de la part des représentants des communes et du groupement. Au jeu de la répartition arrêtée, les élus et la collectivité qu'ils représentent au sein de l'ensemble sont en effet à la fois solidaires et concurrents. Une tension complémentaire réside dans la nécessité pour eux de garantir peu ou prou une cohérence avec les arrangements valant en matière de Dotation de Solidarité Communautaire (éventuelle), représentatifs de la solidarité instituée localement ou bien de construire un argumentaire en vue de s'en détacher. Compte tenu de ces enjeux et de ces potentielles tensions, nous avons cherché à apporter quelques éléments d'information sur les modes de partage adoptés pour le FPIC, sur les motifs servant à justifier ces orientations.

⁵⁴⁷ Pour les communes et leurs groupements existait jusqu'alors uniquement le Fonds de Solidarité de la Région Ile de France (FSRIF), créé en 1991, et institué sur la base des particularités des collectivités de la Région (*cf.* <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonds-solidarite-des-communes-region-ile-france-fsrif>).

⁵⁴⁸ En 2012, si la règle de droit commun était acceptée, la répartition était effectuée en fonction de la contribution de chaque entité au Potentiel fiscal agrégé (corrige des Attributions de compensation). Selon la règle dérogatoire (prise à la majorité qualifiée), la contribution de l'EPCI était fonction de son CIF (Coefficient d'Intégration Fiscale), celle des communes était fonction de leur contribution au potentiel fiscal ou déterminée librement. Sur délibération prise à l'unanimité, la répartition pouvait être libre. Ne sont pas mentionnées dans cette synthèse les dispositions valant lorsque les communes sont concernées par la DSU ou par le FSRIF.

⁵⁴⁹ Et ce, sans omettre que la souplesse, l'adaptabilité locale ainsi prévues peuvent être tenues comme des moyens facilitant l'acceptabilité du dispositif institué, cette dernière n'allant pas de soi pour les ensembles affectés par un prélèvement au bénéfice du Fonds.

⁵⁵⁰ Le montant du prélèvement/du reversement du FPIC étant une enveloppe fermée, ce qui incombe/revient aux unes est nécessairement prélevé/distribué aux autres des parties prenantes.

Pour ce faire, un terrain d'étude a été choisi de façon pragmatique : nous avons retenu les ensembles intercommunaux franciliens et pour des explorations qualitatives⁵⁵¹, les plus urbains ou les plus importants d'entre eux, c'est-à-dire ceux constitués autour de communautés d'agglomération. Outre l'établissement d'un état des lieux du fonctionnement du Fonds, il s'agissait en effet de recueillir les représentations associées, et tout particulièrement celles attachées au rôle dévolu à la communauté en matière de redistribution financière entre ses entités constitutives.

Les ensembles en question ne sont assurément pas représentatifs des réalités nationales ; toute montée en généralité s'avère en conséquence impossible. Les représentants et membres de ces collectivités sont toutefois porteurs d'une sensibilité particulière, ou vive, à l'égard du FPIC. De par leur situation (relative) sur le plan fiscal et socioéconomique, compte tenu des modalités de fonctionnement du dispositif⁵⁵², ces ensembles sont en effet (parmi) les plus forts contributeurs au Fonds. Nous avons également constaté que leurs versements sont plus abondants que le laissent en moyenne escompter leur poids démographique et leur catégorisation en termes de revenus des populations. Leurs élus et leurs personnels sont en outre accoutumés aux logiques de la péréquation entre collectivités, compte tenu de l'existence préalable du FSRIF ; ils sont alors en mesure de mettre en perspective le fonctionnement des deux Fonds.

D'emblée, les éléments d'observation sont par ailleurs à relativiser en ce qu'ils ne reflètent pas l'intégralité des réactions suscitées par le FPIC. L'étude étant effectuée à une date proche de son institution, les flux en jeu sont encore modestes⁵⁵³, comparativement à ce qui est prévu, une fois la montée en puissance effectuée⁵⁵⁴. Cette faible importance est à même de tempérer les réactions, la nouveauté du dispositif et les modifications qu'il apporte étant quant à elles susceptibles de les aviver.

Au sein du panel observé, un constat majeur s'impose : les règles de répartition fixées par les textes sont majoritairement suivies. Le cadre prescrit l'emporte sur les adaptations. Ceci témoigne à sa façon de l'existence d'un grand écart entre les revendications récurrentes des entités décentralisées en matière d'autonomie locale, la vigilance apportée à sa préservation et ses usages tout à fait modérés.

Cette forme d'acceptation des régimes établis relève, selon les propos recueillis, d'une nette volonté de ne pas ouvrir les discussions sur les modalités de partage du FPIC, voire sur celles de l'exercice de la solidarité au sein de l'ensemble intercommunal, notamment à la veille des consultations électorales. Il est avancé que des modifications seront éventuellement introduites à l'issue de ces dernières, en 2014. Ce qui est d'une certaine façon révélateur des incertitudes de la gouvernance financière intercommunale, que des débats (renouvelés) sur un sujet sensible pourraient mettre à mal. Les règles instituées érigent une forme de rempart contre des risques de dissensions, de bouleversements des équilibres établis. Dit autrement, les prescriptions verticales l'emportent, compte tenu des fragilités horizontales.

⁵⁵¹ Les données relatives aux montants du FPIC, pour chaque ensemble intercommunal présent à la date de l'étude au sein de la Région, ont été collectées à partir du site de la DGCL. Une campagne d'entretiens téléphoniques conduite en avril 2013. Pour cela, il a été choisi, dans ce premier temps d'exploration, de ne pas solliciter les (71) communautés de communes, fortement diversifiées. Les 4 SAN (Syndicats d'Agglomération Nouvelle) n'ont pas été intégrés à la démarche, du fait de leurs spécificités financières. Les entretiens ont été réalisés soit avec les Directeurs Généraux des Services, soit avec les Responsables des Services financiers, soit encore avec quelques élus en charge des questions financières, pour 25 communautés d'agglomération (au sein des 39 que compte l'Île de France à la date d'étude).

⁵⁵² Cf. en particulier : Ministère de l'Intérieur, 2017, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, 58 p. Ce rapport est régulièrement publié pour chacune des années suivantes.

⁵⁵³ Pour les ensembles franciliens, le montant moyen des prélèvements s'établit à environ 3€/hab en 2012 ; selon les ensembles, il varie entre 0,07 €/hab et 54 €/hab.

⁵⁵⁴ La loi de finances pour 2012 institue pour cette année-là un montant de 150 millions d'€ et prévoit une augmentation annuelle pour atteindre, à partir de 2016, 2% des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 milliard d'€. Afin de tenir compte des restrictions budgétaires allant de pair avec la baisse des dotations étatiques, le volume du Fonds demeure fixé à 1 milliard d'€ pour 2017 et 2018, ainsi que pour les années suivantes.

Les réticences à l'adaptation tiennent également aux procédures et à l'instrument lui-même. Les interlocuteurs sont en effet quasiment unanimes pour souligner les difficultés à réunir les conditions de majorité suffisantes en vue d'amender les dispositions en vigueur et même, de parvenir à l'unanimité requise en vue d'instaurer les règles de partage souhaitées localement. Tout se passerait-il d'ailleurs comme si ces exigences politiques/démocratiques de consensus étaient établies en vue de limiter les possibilités d'adaptations locales et la formation de règles territorialisées ? Ou bien si l'on se départit d'une vision intentionnelle, tout adviendrait comme si le jeu local de formation des accords et des compromis s'opposait *in fine* à l'affirmation de solutions réellement intercommunales (Desage, 2007, 2009).

Les entretiens révèlent bien que la communauté est fréquemment considérée comme un volet d'ajustement : au terme des décisions des conseils communautaires, il lui revient de compenser par des versements en leur direction les prélèvements opérés sur les communes-membres au titre du FPIC ou bien, lorsque les règles ont donné lieu à des adaptations, charge à elle de supporter les contributions requises en leur lieu et place. Les interlocuteurs reconnaissent, et déplorent, le fait que ces prélèvements minent les capacités financières de l'intercommunalité. La responsabilité ne serait pas imputable aux représentants des communes : le blâme est transféré vers les instigateurs de la péréquation horizontale. Tout particulièrement dans une période de stagnation des versements étatiques, les mesures édictées nationalement sont tenues comme s'opposant à l'effectivité de la solidarité agie par le groupement. La communauté ferait ainsi les frais d'un déséquilibre dans les relations financières entre Etat et collectivités.

Le partage des responsabilités au sein de l'ensemble est toutefois mis en question. Les chefs des services administratifs affirment ainsi qu'ils tentent de mettre en garde les élus communautaires contre les risques de dérives que font courir à l'intercommunalité les revendications financières et les demandes de substitution émanant des communes ; ils reconnaissent ne pas (encore ?) avoir gain de cause. Les décisions s'accumulent, soulignent-ils, au risque parfois de la cohérence d'ensemble et des capacités d'action du groupement. De la sorte, les arrangements politiques et les représentations techniques ou gestionnaires ne convergeraient pas nécessairement.

Pour autant, les analyses disponibles montrent que les choix intercommunaux ne sauraient être réduits à la seule expression des intérêts des maires, à la préservation des institutions communales, à des réponses formulées au nom d'une logique de guichet (Reigner, 2011). Ainsi que le révèlent les propos que nous avons recueillis, le rôle des communautés s'affirme, les groupements devenant les organisateurs de la solidarité intracommunautaire, les garants du respect des règles formalisées localement et empêchant de succomber à toutes les revendications communalistes. De par la reconnaissance de son rôle d'arbitre dans les partages, la communauté sortirait institutionnellement ou politiquement renforcée, même si elle est affectée financièrement. Ceci ne s'opposant alors pas au fait qu'elle soit instrumentalisée, en servant d'échelon de régulation entre les intérêts portés nationalement et ceux s'exprimant au plus près des réalités de terrain. Elle se situerait ainsi au point de rencontre entre des impératifs verticaux, objets de contestation et demandant une appropriation, et des nécessités de régulations horizontales au sein de l'ensemble intercommunal.

Nos interlocuteurs présentent en outre la situation de leur ensemble intercommunal comme une référence. Ils comparent alors ce territoire à ceux qui sont voisins, c'est-à-dire, selon le cas, à ceux de première ou de deuxième Couronne au sein de la Région Ile de France, voire à ceux du reste de l'espace national. Ces territoires et ensembles apparaissent à leurs yeux, à un titre ou à un autre, plus favorisés sur le plan socio-économique quand, pourtant, ils contribuent moindrement au FPIC.

Autant pour souligner les représentations en termes d'injustices auxquelles expose le dispositif horizontal, dans son mode de fonctionnement actuel et dans ses inadaptations face aux inégalités telles qu'elles sont perçues. L'argument comporte cependant des limites. L'intercommunalité est en effet tenue, dans les propos recueillis, comme représentant les intérêts du territoire, mais principalement sur un mode défensif, dans une opposition à d'autres pour la conquête de gains ou pour la minimisation de pertes. Les réticences à la solidarité interterritoriale feraient feu de tout bois et le passage à la maille intercommunale n'atténuerait pas réellement les égoïsmes locaux. Sa mise en place condenserait l'expression de solidarités et également de concurrences ou de rivalités intercommunautaires.

La portée du rôle de l'intercommunalité en termes de rationalisation des intérêts communaux, de l'usage des deniers locaux au service d'une solidarité accrue n'apparaît donc pas réellement, compte tenu des intérêts multiples et des forces contradictoires qui la traversent, comme totalement acquise, en cette phase de démarrage du FPIC, et de relative jeunesse de certains groupements. Sur la base des matériaux recueillis, il ressort en outre que l'usage des ressorts d'adaptabilité territoriale, tels que nous les avons évoqués et dont participent les possibilités de modulation territoriale du FPIC, ne va pas de soi. A cela, les facteurs invoqués sont multiples ; ils reposent sur des registres pluriels de légitimation. En l'état, ils laissent entendre la prééminence des règles instituées nationalement au regard d'arrangements localisés, une imposition de l'uniformité ou des différences catégorielles qu'elles incorporent. Rien ne permet cependant d'affirmer que les constats restreints – à quelques territoires, à un dispositif émergent et afférent à une question vive de partage horizontal/vertical de ressources – soient généralisables.

Ainsi peut-on poursuivre en se demandant si, à l'issue de la phase de montée en puissance du dispositif, de l'acculturation progressive à son mode de fonctionnement, et dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires, les représentations associées au rôle de l'intercommunalité en matière de redistribution financière demeure(ro)nt identiques. Par ailleurs, l'élargissement des périmètres intercommunaux, sous l'effet des réformes successives, a rebattu les cartes de la gouvernance des communautés tout autant que la géographie intracommunautaire des disparités : les objectifs et modes de résolution des tensions en matière de solidarité à la fois interne et externe ont-ils notoirement évolué, au profit d'une affirmation du rôle, politique et financier, des groupements ? Les réticences à l'instauration d'une DGF intercommunale (c'est-à-dire attribuée par l'Etat aux communautés et répartie entre les communes au vu des décisions des conseils communautaires), telles que suscitées en 2017 par les perspectives de réforme de la Dotation, indiqueraient que les hésitations sont encore fortes à cet endroit... La territorialisation du dispositif est loin d'être encore de mise⁵⁵⁵, tout comme l'instauration d'un réel ordre intercommunal... Les arbitrages verticaux et les décisions nationales seraient-elles encore préférables à des arrangements conclus localement ?

Des recherches à venir apporteront éventuellement des éléments de réponse en écho à ces questionnements. Les travaux déjà effectués, notamment ceux relatifs à la conduite des politiques locales de l'habitat et au positionnement des communautés en leur sein, nous permettent d'ores et déjà de préciser ces interrogations, d'apporter des nuances – fonctionnelles et territoriales – aux premiers constats déjà établis et relatifs à l'établissement de solutions effectivement intercommunales ou intercommunalisées.

⁵⁵⁵ De par la Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales est introduit un nouvel article au Code général des collectivités territoriales (L. 5211-28-2) permettant aux EPCI à fiscalité propre de territorialiser la dotation globale de fonctionnement. Le rapport parlementaire (Pirès-Beaune, Germain, 2015) contenait des propositions complémentaires pour une territorialisation (ou une intercommunalisation ?) plus étendue de la DGF et de sa répartition. Ces propositions ont donné lieu à de vifs débats et oppositions. Compte tenu de ses coûts politiques, notamment en période de consultations électorales, la réforme de la Dotation, pourtant appelée de nombreux vœux, a été différée.

2-2-L'implication financière de la communauté, condition de sa position de chef d'orchestre

En répondant à la consultation de recherche lancée par le PUCA en 2008 et intitulée « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », notre objectif était bien entendu de nous inscrire dans les attendus de cet appel à projets, tout en nous focalisant sur un domaine particulier d'action ou d'intervention des groupements, à savoir celui des politiques locales de l'habitat.

Les auteurs de la consultation exprimaient le souhait de dépasser les controverses, séparant principalement les politistes, et ayant trait à la réalité de pouvoir intercommunal, incertain voire inexistant compte tenu de la force et de la persistance des entités communales. De premiers travaux des membres de l'équipe⁵⁵⁶, les recherches bibliographiques initiales appuyaient notre hypothèse, concordante avec les termes énoncés par le PUCA, selon laquelle les groupements assument un rôle certain en termes d'action publique, mais plus ou moins marqué selon les cas, et situé dans une interdépendance variable avec leurs communes-membres. Dit autrement, l'institutionnalisation de l'intercommunalité revêtirait différentes formes territoriales, ces dernières se révélant notamment dans les actions respectives des parties constitutives des ensembles intercommunaux.

Nous avons choisi de mettre cette hypothèse à l'épreuve des réalités, en observant l'implication des communautés en actes dans un domaine particulier d'action, à savoir la conduite des politiques locales de l'habitat. Ce domaine d'intervention est approprié puisque les groupements ont un rôle majeur à jouer en la matière, ne serait-ce que parce qu'ils sont amenés à construire une stratégie et des actions, pour l'essentiel condensées dans les Programmes Locaux de l'Habitat PLH dont ils ont charge (Driant, 2009). Ils établissent ce cadre d'intervention en propre, puis évoluent en son sein, sans qu'il relève d'une simple dévolution de l'Etat ou d'un transfert en provenance des communes-membres. En tant que telle, la conduite, sous l'égide des groupements, des politiques locales de l'habitat, est *de facto* emblématique d'une territorialisation progressive de l'action publique (Béhar et al., 2001 ; Ballain, 2005). Comment se conjuguent alors cette territorialisation et l'intercommunalisation en cours ou en voie de consolidation ?

L'affirmation des groupements, leur légitimation dans l'action pose inévitablement la question des moyens que ces institutions sont en mesure de mobiliser au service des politiques concernées. Les conditions et modalités de cette mobilisation de ressources sont essentielles. Paradoxalement, ces aspects budgétaires sont peu ou pas étudiés⁵⁵⁷. Les sensibilités croisées des membres de l'équipe constituée au sein du Lab'urba⁵⁵⁸ nous ont alors conduit à interroger de près l'implication financière des intercommunalités dans le domaine choisi de politique. Est-elle en particulier proportionnée aux missions confiées aux groupements, à leur rôle escompté ? Les arrangements conclus au sein de l'ensemble intercommunal et les capacités de mobilisation façonnées pour les communautés en fonction de leur statut et régime fiscal sont-ils favorables à cette mobilisation de moyens ? En retour, la conduite des politiques intercommunales a-t-elle des incidences sur les arrangements budgétaires au sein de l'ensemble intercommunal et à la constitution de règles locales ?

⁵⁵⁶ Et tout particulièrement ceux de M. Cordier puis ceux de M. Le Hervet, jusqu'à la soutenance de leur thèse de doctorat respective. Cordier M., 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Université Paris Est, 519 p

Le Hervet M., 2013, *Les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine. Le cas de l'Ile-de-France*, Université Paris Est.

⁵⁵⁷ Un état des lieux le confirme. La principale étude recensée est celle réalisée par l'ANIL et l'AdCF (Herbert, Delpéch, 2011).

⁵⁵⁸ Outre celles développées en matière d'intercommunalité et déjà mentionnées, J.-C. Driant est reconnu pour son expertise en matière de politiques (locales) de l'habitat ; S. Guelton, M.-P. Rousseau et F. Navarre avaient déjà réalisé des travaux portant sur l'économie de l'aménagement, incluant de larges volets dédiés aux finances publiques locales.

Le parti pris du projet développé est principalement qualitatif. Du fait de l'absence de comptabilité fonctionnelle adaptée pour les entités locales, et tout comme dans d'autres domaines d'intervention (cf. Chapitre 1), il n'existe pas de données quantitatives rendant compte des sommes investies par les collectivités dans la conduite de leurs interventions au service de l'habitat et *a fortiori*, d'informations rendues publiques à ce sujet. L'un des objectifs du protocole de recherche a alors consisté à construire, à titre exploratoire, une méthode permettant d'appréhender les aspects budgétaires en question. Ainsi visait-on à rendre compte concrètement d'un trait effectif, participant des réalités de l'intercommunalité. Et surtout, en lien, les entretiens avec les acteurs impliqués ont été conçus comme permettant d'aller au-delà d'aspects informationnels : ils visaient à appréhender les représentations associées, les registres de légitimation avancés par les acteurs concernés soit pour conforter, soit pour décrier le portage intercommunal des actions (tant prévues que conduites) et en tout état de cause, pour caractériser les investissements budgétaires allant de pair.

En vue de déployer le protocole inscrit dans le projet de recherche, trois terrains aux configurations différenciées, notamment sur le plan du contexte territorial et du fonctionnement du marché local du logement ainsi que du point de vue de la situation financière du groupement et de l'intégration intercommunale, ont été retenus : la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY), la communauté d'agglomération rouennaise (CAR) et la communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral (CUD)⁵⁵⁹.

Les explorations réalisées nous ont servi à montrer que, malgré une certaine variabilité, les montants mobilisés par l'intercommunalité au service des actions participant du domaine de politique retenu sont modestes⁵⁶⁰. Cette modestie apparaît d'emblée comme entretenant un décalage avec l'accent mis, tant localement que nationalement, sur l'importance de l'implication des communautés dans le secteur de l'habitat. La valorisation du rôle de l'institution intercommunale relève-t-elle d'une simple rhétorique politique ou bien la présence budgétaire des groupements, même réduite, sert-elle d'autres fins ou bien encore n'est-elle pas strictement nécessaire ?

La réponse à ces questionnements peut difficilement être unique, les participations financières des intercommunalités variant non seulement selon les lieux mais également, pour chacune d'entre elles, selon les opérations. D'ailleurs, en observant plusieurs de ces réalisations en détail, il ressort que les investissements budgétaires intercommunaux, tout en étant limités, contribuent à influencer sur le contenu des projets, sur leur programmation, sur leur composition voire sur leur localisation, ainsi que sur les aspects techniques (et énergétiques) des constructions, en lien avec les orientations propres à chacun des PLH. Les capacités d'intervention des communautés sont donc bien réelles mais diversifiées.

Les entretiens et analyses révèlent en tout état de cause que tout se passe comme si l'essentiel ne résidait pas dans l'intensité des interventions financières du groupement. Ses missions sont ailleurs, dans l'accompagnement, l'incitation, l'enrôlement des communes ainsi que dans la mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués, des propriétaires fonciers aux promoteurs, afin d'atteindre les objectifs définis en

⁵⁵⁹ La consultation sous-entendait la nécessité de retenir comme cas d'études des intercommunalités avec lesquelles des coopérations de travail étaient déjà établies ou qui avaient accepté le principe de leur analyse détaillée et d'une mobilisation informationnelle en conséquence.

Au sein des différents terrains, des entretiens (une cinquantaine) ont été réalisés auprès d'acteurs locaux (élus et principalement membres des services opérationnels, financiers des villes et intercommunalités, bailleurs sociaux et promoteurs...) et de représentants des services déconcentrés de l'État.

⁵⁶⁰ Selon les estimations effectuées, les dépenses en question représentent tout au plus 4% du budget communautaire, et au maximum, une vingtaine d'€ par habitant.

commun ou imposés au territoire⁵⁶¹, soit autant d'objectifs dont l'institution intercommunale est garante. Ainsi se produirait une certaine instrumentation de la fonction financière intercommunale. L'investissement budgétaire de l'établissement de coopération constituerait une des conditions nécessaires (mais non suffisante) pour assurer sa participation aux tours de table requis pour le financement des opérations, aux débats que suscite leur réalisation... L'affirmation du groupement est d'autant plus problématique et variable que le jeu est multi-niveaux (l'Etat étant bien toujours présent, ne serait-ce que via les délégations des aides à la pierre, tout comme le département engagé dans les dimensions sociales associées au logement...) et multi-partenarial (nécessitant en particulier de composer avec les bailleurs sociaux, en tant que pièces essentielles des dispositifs...). Le positionnement est d'autant plus délicat à trouver pour le groupement lui-même que les compétences indispensables à la concrétisation des objectifs en matière d'habitat sont particulièrement enchevêtrées (Cordier, 2011). En sus, les communautés souffrent d'emblée d'un déficit d'instruments et de potentiel d'action puisque les communes demeurent maîtresses des droits d'usage des sols⁵⁶², soucieuses du maintien de leurs prérogatives en matière de peuplement... Au sein d'un même ensemble intercommunal, toutes les communes ne présentent en outre pas des problématiques analogues : les équilibres en sont d'autant plus subtils à construire puis à préserver. L'intercommunalité serait alors la figure clé de l'établissement de compromis à la fois multiples et négociés ; ce qui suppose sa participation financière sans que sa présence se réduise à ce seul aspect.

De la sorte, l'implication budgétaire de la communauté, en ce qu'elle sert à conforter son rôle de chef d'orchestre, est l'objet de gradations : elle apparaît forte dans une phase de constitution et d'affirmation (à la CAMY par exemple), moindre lorsque l'institution intercommunale est installée, et affirmée, de longue date (à la CUD par exemple). Parallèlement, dans ce processus et compte tenu des héritages (politiques), la nature des relations avec les communes impliquées par les opérations diffère, allant de la négociation à l'imposition (au nom des règles antérieurement négociées et prenant quasiment force d'impératif local). En particulier, les questions foncières cristallisent une grande part des enjeux et conditionnent fortement la nature des relations horizontales. Au sein des cadres imposés, une différenciation intercommunautaire s'instaure, en écho avec les contextes territoriaux et les situations héritées.

Dans ce contexte, une des dimensions centrales pour la communauté et pour l'affirmation de son positionnement réside dans ses capacités à se doter d'une réelle expertise et d'une capacité de production de connaissances. La dotation en question apparaît, dans les cas observés, comme l'une des clés qui, conjuguée à des fonctions instrumentales⁵⁶³, est indispensable pour que le groupement affirme ses propres lignes directrices ou encore son positionnement identitaire. De la sorte, de la posture de chef d'orchestre, il s'acheminerait vers celle de chef de file⁵⁶⁴. La mobilisation de moyens financiers n'est qu'une, au regard de l'ensemble des ressources indispensables à cette fin.

En filigrane, il apparaît, au travers des divers cas de figure examinés, qu'il est difficile de procéder à une autonomisation de la fonction financière ou du rôle budgétaire de l'intercommunalité. Cette fonction ou ce rôle sont intriqués à l'ensemble des modalités que revêt l'intervention de l'institution intercommunale. Preuve en serait l'absence de stratégie financière qui soit à la fois délibérée de la part de la communauté et articulée au programme des réalisations. Ainsi, dans pratiquement tous les cas de figure, des ajustements progressifs ont lieu avant qu'un règlement des aides accordées aux opérateurs de l'habitat ou

⁵⁶¹ Dans le cadre des contractualisations avec l'Etat (pour la réalisation des objectifs nationaux de production de logement social et se concrétisant notamment dans la prise en charge locale des délégations des aides à la pierre).

⁵⁶² Au moins à la date de l'étude. Les Plan locaux d'urbanisme intercommunal PLUI apportant des modifications en la matière.

⁵⁶³ Telles les facultés à accéder aux procédures, à produire un consensus propice à l'action collective...

⁵⁶⁴ Nous empruntons cette distinction (instrumentale/identitaire) à S. Cadiou (2007).

aux ménages concernés soit formalisé. Ce règlement est pourtant essentiel, en ce qu'il fixe les conditions des versements provenant de l'intercommunalité ainsi que de ses partenaires financiers. De la sorte, par la pratique et dans l'action, les règles du jeu partenarial sont établies, en cohérence avec les objectifs du PLH. Il ressort que les contenus et les modalités des règlements sont diversifiés et même territorialisés ; ils varient en effet selon les lieux et les besoins tels que placés au centre des dispositifs d'action⁵⁶⁵. Avec cet instrument, l'intercommunalité met un terme à la récurrence des négociations, qu'elles se déroulent avec les bailleurs sociaux, avec les propriétaires de logements privés... Peu à peu, elle tend à se substituer aux communes dans ce rôle et ainsi, à affirmer l'effectivité du sien, avec les moyens requis.

Ainsi fait-elle la preuve de son existence, en partie par l'intermédiaire de ses dépenses, dans un processus d'apprentissage progressif. Pour autant, la recherche par l'intercommunalité de moyens et d'interventions financières n'est pas première au regard d'autres objectifs politiques et/ou territoriaux. Tel est par exemple le cas en matière de délégation des aides à la pierre⁵⁶⁶. Les possibilités qui leur sont offertes de prise en charge de cette délégation, dans le cadre de conventionnements avec l'Etat, suscitent de la part des communautés des réactions mitigées. Ces dernières vont du refus en vue de ménager ou d'atteindre les objectifs propres au territoire (dans le Mantois, par exemple, par volonté de limiter la production de logements sociaux afin de parvenir à une mixité plus intense du peuplement local) jusqu'à la revendication de droits élargis (dans le dunkerquois par exemple, afin que les institutions locales soient à même de conduire une vraie politique territorialisée de l'habitat en général, du logement social en particulier), en passant par une position d'attente (dans l'agglomération rouennaise par exemple, face aux modifications à venir du périmètre et de la gouvernance intercommunale). Le positionnement des communautés face à ces opportunités et à ces dispositifs instrumentaux traduit une différenciation des régimes territoriaux, à reconnaissance institutionnelle semblable. Si l'on élargit le regard, cette diversification est-elle à même d'induire « une dynamique de changement encore plus radicale : la différenciation des fonctions assurées par chacun des échelons au sein de ces agencements institutionnels ? » (Béhar, 2014, np).

Sans qu'ils permettent d'être totalement affirmatifs quant à cette tendance, les constats réunis apportent des éléments de réponse positifs. Les communautés et leurs communes regroupées s'instaurent en ensembles intercommunaux poursuivant des objectifs spécifiques en matière de politiques de l'habitat, une part des spécificités provenant des enjeux propres au territoire, en lien avec l'expression des rapports de force politiques locaux et avec les relations construites à l'endroit des services étatiques. La mobilisation financière apparaît comme l'une des pièces, parmi d'autres, de ces arrangements. Si elle est une des conditions permissives de la conduite intercommunale de l'action publique, en retour, l'affirmation du groupement influe sur les nécessités budgétaires et leur redéploiement (au profit du foncier, d'opérations ciblées, de territoires prioritaires, de contractualisations...). Parallèlement, au sein des possibles et des contraintes, le groupement se dote d'instruments de son choix, les confectionne à sa main (tels les règlements des aides⁵⁶⁷) en vue d'agir aux fins reconnues comme communes. A la négociation et à l'issue de cette dernière, elle substitue l'imposition, tout en protégeant son budget, au moins pendant la durée de vie du dispositif. Ainsi constitue-t-elle, au moins en partie, son identité opérationnelle et budgétaire, en

⁵⁶⁵ Ainsi, autour d'un fond commun dédié au logement social et aux interventions en matière de réhabilitation du parc privé, l'accent est mis sur le peuplement à la CAMY, sur l'éco-conditionnalité à la CAR, sur l'augmentation de la production et le rééquilibrage territorial à la CUD, et sur les moyens destinés à atteindre ces objectifs.

⁵⁶⁶ « Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander au représentant dans le département, pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à : la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de place d'hébergement ; l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH ». (source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/delegation-des-aides-a-pierre>)

⁵⁶⁷ Et plus globalement, les Pactes fiscaux et financiers, édictés localement, formalisant les objectifs et les modalités de fonctionnement budgétaire, avec des contenus plus ou moins extensifs et rigides, pour une durée contractuelle.

instaurant une certaine distanciation avec les régimes communaux. Nécessités, ou objectifs de l'action, et implication financière tendent à s'approprier mutuellement, dans la dynamique qu'instaure l'intercommunalisation. Les issues de cette construction, autour d'un fond commun, prennent dans chaque cas des formes singulières, territorialisées ou propres à des intercommunalités et de ce fait, intercommunalisées.

Les secousses économiques et financières intervenues à compter de 2008, la réforme de la fiscalité locale et les baisses des concours de l'Etat font planer des incertitudes sur les conditions de la mobilisation financière des collectivités au regard des domaines d'action qui sont les leurs. Nos interlocuteurs ont fait état de leurs préoccupations à ce propos d'autant que, processus de maturation aidant, l'intrication entre les objectifs des politiques locales de l'habitat, ceux formalisés dans les PLH et la programmation financière de l'institution intercommunale devient plus étroite. Les avis convergeaient alors : le resserrement des contraintes pesant sur les budgets publics conduit à une majoration des préoccupations d'ordre budgétaire, de celles relatives à leur articulation avec les (autres) conditions de l'action. L'implication financière de la communauté en deviendrait-elle plus centrale ou bien, comme dans d'autres domaines d'action, les exigences formulées au nom de l'austérité et de la rigueur font-elles l'objet d'une forme d'instrumentation, servant ainsi de voile à d'autres fins (Ségas, 2016) ?

L'analyse des mobilisations intercommunales dans les politiques locales de l'habitat nous a conduit à mettre à nouveau en relief l'importance décisive des ressources en termes d'expertise et de personnel des communautés. Dans la mesure où l'importance du poste budgétaire afférent à ces moyens humains est l'objet de multiples débats et de controverses à l'aune des enjeux de rationalisation des dépenses publiques en général, locales en particulier, nous apportons quelques éléments d'analyse à propos de leur traitement dans le cadre des organisations intercommunales. En lien avec l'intercommunalité et compte tenu de la multiplicité des enjeux, assiste-t-on dans ce domaine singulier à l'émergence de constructions territorialisées, les communautés jouant alors un rôle décisif ?

2-3- Une intercommunalisation progressive de la gestion financière des moyens humains

Parmi les dépenses (considérées selon leur nature) des collectivités, les charges de personnel forment un poste budgétaire encore aisé à évaluer. Ces charges donnent en effet lieu à une catégorisation régulièrement instituée au sein des comptes locaux. Au-delà de cet aspect pragmatique, les dépenses en question représentent un poste budgétaire qui fait l'objet de multiples attentions.

Entre autres, les flux monétaires afférents sont l'un des plus conséquents des budgets de fonctionnement des collectivités et ce, de longue date ; ils connaissent même une progression soutenue⁵⁶⁸. Les entités du bloc communal sont d'ailleurs les premières dépensières en la matière : elles réalisent pratiquement les trois quarts de l'ensemble des dépenses consacrées par les collectivités et leurs groupements à la rémunération de leurs moyens humains (74% en 2015).

Le niveau de ces charges et leur évolution sont régulièrement observés dans les rapports institutionnels et périodiques (Cour des Comptes, Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales...). Ceci est tout particulièrement avéré dans les années récentes au cours desquelles est prônée une rationalisation dans les usages des deniers publics, où sont recherchées des sources d'économies.

D'ailleurs, la dynamique des dépenses locales de personnel n'aurait pas encore subi d'inflexion majeure (Jaune Budgétaire, 2018), ni même de mouvement vers quelque stabilité, ou mieux en direction d'une baisse, tel qu'attendus afin de parvenir aux objectifs fixés en matière de maîtrise des comptes publics. « La forte progression des dépenses de personnel explique en grande partie la hausse des dépenses de fonctionnement [des APUL] » (Jaune budgétaire, 2020). Les collectivités sont alors pointées comme de mauvaises élèves (Cour des Comptes, 2012), comparativement à l'Etat ayant déjà réduit la masse salariale des fonctionnaires de son ressort. Au-delà même des débats et des controverses, la gestion des dépenses des personnels de la fonction publique territoriale fait l'objet d'une véritable instrumentation ; elle constitue un enjeu à part entière dans le rapport de forces entre Etat et collectivités (Le Saout, 2017b).

Les entités du bloc communal prêtent aisément le flanc à la critique que ne manquent pas de leur adresser les représentants nationaux. Avec l'intercommunalisation, il était attendu un mouvement de vases communicants des moyens humains au sein des ensembles intercommunaux, les personnels des communes devant intégrer les services de l'intercommunalité, proportionnellement ou parallèlement au mouvement de transfert institué de compétences (*cf. supra*). L'intégration fonctionnelle servirait logiquement des fins de rationalisation. Les faits ont été ou sont encore têtus : les effets escomptés de ces processus, et leur pendant sous forme d'économies budgétaires, ne se sont pas produits. Si les intercommunalités ont accueilli une part des personnels des communes, elles ont également recruté leurs propres agents. Les communes n'ont pas pour autant réduit leurs effectifs ; elles ont même procédé à de nouveaux recrutements (Jaune Budgétaire, 2018), en vue de s'adapter aux besoins ou d'étoffer l'offre de services locaux⁵⁶⁹. Certes, la structure des effectifs et des dépenses de personnel au sein du bloc communal change, attestant du rôle croissant des groupements en la matière⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ En 2015, les dépenses de personnel des collectivités locales et de leurs groupements s'élèvent à 60,12 milliards d'€. Elles ont progressé, entre 1996 et 2015, plus rapidement que les dépenses réelles de fonctionnement (dont elles représentent respectivement, aux deux dates, 32 et 35%), et que les dépenses réelles totales évaluées hors remboursement de dette (dont elles représentent respectivement 23 et 27%). Elles ont même continué à s'élever entre 2016 et 2017, alors que se manifestait un premier ralentissement dans le volume des dotations étatiques reçues par les collectivités (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, diverses années).

⁵⁶⁹ A titre d'exemples peuvent être mentionnés les besoins de personnels imposés par les changements des rythmes scolaires, la montée en gamme des services d'aide à la personne nécessitant des moyens humains...

⁵⁷⁰ En 2009, les effectifs (sur emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés) des EPCI à fiscalité propre représentaient 12% de ceux employés dans le secteur communal ; en 2018, cette part s'élevait à 19%. Aux mêmes dates, les charges de personnel

Mais les charges imputables au bloc communal ont continué à croître. Les incitations voire les injonctions se multiplient pour que la rationalisation attendue s'opère (Le Saout, 2017a), sous couvert de restauration des équilibres des comptes publics. Les questions relatives aux dépenses liées à la fonction publique territoriale sont de la sorte inscrites dans des logiques d'ordre supérieur, verticales (nationales et même supranationales) qui les dépassent.

De longue date, des dispositions nationales pèsent assurément sur les conditions de l'emploi local et sur les rémunérations associées. Elles sont indispensables en vue de conférer une unité de statut dans la fonction publique territoriale. Leur finalité majeure est de mettre ses membres à l'abri de trop grandes particularités, pressions ou différences selon les lieux d'exercice, tout en garantissant des adaptations des conditions d'emploi aux réalités locales. De la sorte, en particulier, les évolutions des dépenses constatées résultent pour partie d'exigences externes (le Glissement Vieillesse Technicité GVT⁵⁷¹...) et de choix internes (les recrutements...). Du fait de ce double régime de détermination, maintes collectivités, y compris celles du bloc communal, rejettent la responsabilité des progressions des charges qui leur sont imputées, invoquant le poids des décisions étatiques sur le cours de leurs dépenses⁵⁷².

Cependant, même si les dépenses locales de personnel sont enserrées dans un ensemble de contraintes, dont certaines ne relèvent en rien de décisions des représentants des collectivités, des préférences locales parviennent à se manifester, influant sur le cours des charges en question. Certains auteurs vont même jusqu'à faire état d'un localisme, d'un municipalisme, voire d'électorisme... dans les usages de la fonction publique locale (Chavas et al., 1984 ; Cassette et al., 2011). Une analyse territorialisée des montants des rémunérations et de leurs évolutions fait donc sens.

Sans nier la réalité des données chiffrées et des tendances d'ensemble, nous avons cherché à mettre en évidence si, parallèlement à ce qui s'opère en matière de logique de redistribution, de conduite de l'action publique locale, et même si le processus n'atteint pas toutes les fins escomptées, une mutualisation des moyens humains et des charges afférentes s'est déjà effectuée au sein du bloc communal, en lien avec l'affirmation (constatée) du rôle des groupements. De façon symétrique à ce qui advient dans les autres domaines analysés, et conformément à notre cadre (théorique) d'ensemble, nous postulons que les processus à l'œuvre s'expriment de façon territorialisée. La territorialisation pourrait d'ailleurs être telle que ces processus et leur état (actuel) d'aboutissement prendraient des formes singulières selon les groupements, soit encore des formes intercommunalisées.

D'un point de vue analytique, les dépenses de personnel du bloc communal et leur partage au sein de ce bloc constitueraient en particulier un « objet » révélateur des interdépendances fonctionnelles et budgétaires entre communes et intercommunalité, au sens où nous pouvons les entendre. Il révélerait encore les possibilités, ou non, des groupements de s'affirmer en tant qu'échelons de décision, d'organisation et de conduites de politiques, en intégrant leur fonction financière. En ce sens, l'analyse des dépenses en question se situe pleinement dans la continuité de nos investigations telles que restituées précédemment. Ceci justifie

pesaient respectivement pour 14% et 20% parmi celles supportées au sein du bloc communal (source : DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2010). Les GFP employaient, en 2018, 260 100 employés, ce qui représente une dépense voisine de 9,45 Md€.

⁵⁷¹ Un GVT (positif) correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle due à l'avancement quasi-automatique sur la grille indiciaire des agents, du fait de la progression de leur âge (composante Vieillesse), d'un changement éventuel de grade (ou de corps) par le biais de concours, de promotions... (composante Technicité).

⁵⁷² La Cour des comptes estime, en 2014, à 42% (soit environ 1 milliard d'euros) la part des augmentations de dépenses liées à l'ensemble des mesures nationales, qu'elles résultent des dispositions statutaires s'imposant à tous ou des décisions nationales telles celles portant sur l'aménagement des rythmes scolaires, les compétences remises aux collectivités... (Cour de comptes, 2015b).

alors l'attention que nous accordons à ces dépenses de personnel réalisées par et au sein du bloc communal, à leur évolution, et à la mise en évidence des faits territoriaux s'exprimant en la matière.

En vue d'affiner l'état des lieux que permettent de dresser les données financières usuellement disponibles pour toute collectivité et pour leur ensemble au niveau national, nous avons sollicité des informations complémentaires auprès de la DGFIP. L'objectif est ainsi de disposer d'indications précises non pas seulement sur les montants (individualisés par collectivité) mais également sur les composantes des dépenses elles-mêmes⁵⁷³ et surtout, des données relatives aux flux financiers transitant entre les entités regroupées à l'occasion des mutualisations de personnels entre communes et groupements.

Ces mutualisations, ou mises en commun, prennent des formes variées et peuvent s'entendre de diverses façons (AdCF, 2014b) : elles sont pour les unes descendantes, pour les autres ascendantes⁵⁷⁴. Ces modalités diversifiées se combinent même selon les services et territoires. Dans tous les cas de figure, l'entité utilisatrice ou encore celle qui bénéficie de la mise à disposition compense (par l'intermédiaire d'un versement financier apparaissant dans ses dépenses) les rémunérations des personnels concernés à l'entité auxquels ces employés appartiennent statutairement⁵⁷⁵. Les mutualisations donnent ainsi lieu à des flux financiers, éventuellement croisés, entre communes et groupements. Intégrant ces mouvements, le poids effectif des rémunérations pour chaque entité diffère en conséquence de celui, apparent, mentionné dans ses comptes.

Des données détaillées sur les montants en jeu, commune par commune et EPCI par EPCI, nous ont été fournies pour 2009 et 2014⁵⁷⁶, autorisant un certain nombre de comparaisons et la mise en évidence des dynamiques à l'oeuvre⁵⁷⁷.

Sur la base de ces informations (jusqu'à peu ou pas étudiées), nous avons procédé à des évaluations d'ensemble, dressant un tableau des réalités des dépenses concernées pour le bloc communal puis mis en exergue des figures territorialisées, révélant des arrangements établis entre communes et groupements en matière de répartition des charges financières relevant des ressources humaines. Nous restituons pour partie ces éléments, en ce qu'ils suggèrent des pistes d'analyses, articulées à celles que nous avons déjà esquissées.

D'emblée, les données et leur traitement attestent d'une part du rôle manifeste des groupements dans la mutualisation des personnels et d'autre part de l'apparition de solutions territorialisées dans la mise en commun des employés au sein du bloc communal (Tableau 37).

⁵⁷³ Faisant apparaître ce qui relève des salaires proprement dits, des charges sociales de diverses natures. Ces données ne faisaient alors pas l'objet d'une diffusion. Elles sont maintenant accessibles via les balances comptables des entités publiques locales disponibles en ligne, rendues publiques de façon officielle.

⁵⁷⁴ La mutualisation est dite descendante lorsque des personnels ou services de l'intercommunalité sont mis à disposition des communes, ascendante dans le cas inverse.

⁵⁷⁵ Les modalités des remboursements (pour les mises à disposition ascendantes et descendantes) ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (art. D. 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectuera désormais sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service. (AdCF, « La mutualisation des services après l'adoption de la loi MAPTAM », *Note juridique*, 2014).

⁵⁷⁶ La comptabilisation des flux financiers croisés liés aux mutualisations n'est effective que depuis 2010. Les comparaisons entre 2009 et 2014 portent donc sur les volumes revenant à chaque entité et ne permettent pas réellement d'apprécier les évolutions dans les échanges financiers. Elles servent néanmoins à comparer ce qui, dans les rémunérations effectivement versées, relève de chaque entité, des communes ou de leur groupement.

⁵⁷⁷ Les explorations conduites pour 2014 sont quasi-exhaustives : elles portent sur 2 137 ensembles intercommunaux parmi les 2 145 existant à cette date (les données financières ne sont pas disponibles pour les autres). Pour les comparaisons entre 2009 et 2014, on retient uniquement les ensembles intercommunaux dont la morphologie (en nombre de communes) n'a pas connu de modification, soit 1 160 ensembles intercommunaux. Ces ensembles constituent un panel significatif puisqu'ils rassemblent pratiquement 2/3 des communes et 60% de la population regroupée ; ce panel est par ailleurs représentatif dans sa composition en divers types d'intercommunalités.

Tableau 37 - Remboursements des communes aux groupements de communes à fiscalité propre (GFP) et inversement, en millions d'€ et en % de dépenses, 2014, ensembles intercommunaux

	nbe d'ensem- bles	remboursements des communes aux GFP, en millions d'€	rembourse- ments des GFP aux communes, en millions d'€	poids moyen des rembourse- ments des communes au GFP, en % de leurs DRF	poids moyen des rembourse- ments des communes au GFP, en % des dép de personnel du GFP	poids moyen des rembourse- ments du GFP aux communes, en % de ses DRF	poids moyen des rembourse- ments du GFP aux communes, en % des dep de personnel des communes
pas de flux	1 297	0	0				
remboursements des communes au GFP	238	346,2	0	5 %	25 %		
remboursements des GFP aux communes	335	0	70,3			2 %	1 %
flux croisés	267	202,6	96,5	1 %	10 %	2 %	1 %
ensemble	2 137	548,8	166,8	1 %	8 %	1 %	1 %

Note : DRF = Dépenses Réelles de Fonctionnement

Source : élaboration à partir de données DGFIP

Dans plus de la moitié des ensembles n'apparaît aucun flux de compensation financière entre les communes et leur groupement d'appartenance. Ceci ne signe pas pour autant l'absence de mutualisation. Les transferts à partir des communes ont déjà pu être effectués ; le personnel est alors géré à part entière par l'établissement de coopération, mis au service des compétences dévolues à la communauté et exercées au sein du périmètre intercommunal, sans être affecté à la réalisation de missions précises pour les communes. L'intégration intercommunale est dans ces cas réalisée à part entière. Le groupement joue pleinement son rôle d'intégrateur et d'employeur. Hormis ces situations et sans que l'on puisse apprécier la fréquence des unes et des autres, il peut advenir que les services (financiers) des intercommunalités comme des communes n'aient pas fait preuve de la rigueur comptable escomptée et que les dépenses relatives aux mutualisations n'aient pas donné lieu aux enregistrements qui conviennent. La Cour des Comptes, dans ses publications annuelles, pointe régulièrement ces types de déficit et l'on ne saurait omettre leur existence⁵⁷⁸.

Dans les autres cas de figure, une intégration par les moyens est bien à l'œuvre. Elle est principalement agie par les groupements, ceux-ci étant les principaux attributaires de versements compensatoires en provenance de leurs communes-membres⁵⁷⁹. Ceci confirme que les EPCI sont bien, conformément aux attendus, les vecteurs ou agents de la mutualisation. Ils ont à conduire une réelle politique de leurs ressources humaines, y compris lorsque leurs employés effectuent des tâches pour le compte des communes et pour l'exercice de missions n'ayant pas (encore ?) donné lieu à une totale intégration. C'est également dire que les intercommunalités, fréquemment accusées d'être dépensières, d'alourdir les charges du bloc communal, réalisent une part de leurs dépenses⁵⁸⁰ pour le compte des communes qui les constituent.

⁵⁷⁸ Le rapport annuel de 2012 indique les difficultés d'évaluation des recettes et des dépenses du bloc communal, du fait de l'absence de comptabilisation et de possibilité de repérage des flux croisés, affectant divers postes budgétaires. A titre indicatif, il est mentionné que « Il en résulte une incertitude de plusieurs centaines de millions d'euros sur certains postes de dépenses et notamment sur le poste des dépenses de personnel des groupements » (Cour des Comptes, 2012).

⁵⁷⁹ En 2014, les communes ont versé 549 millions d'€ en direction de leurs groupements, en contrepartie des personnels que ces derniers avaient mis à leur disposition. À l'inverse, les groupements ont versé 167 millions d'€ aux communes. Les montants en question représentent respectivement 8 % du total des charges de personnel des groupements et 1% de celles des communes.

⁵⁸⁰ Les sommes versées par les communes représentent en moyenne 25% des dépenses de personnel des 238 groupements mettant à disposition une partie de leurs agents (et sans qu'il existe de transfert inverse).

Ce qui contribue à atténuer la portée du procès – rhétorique, politique et/ou teinté de réalité – qui leur est intenté. Cette forme de prise en charge signe par ailleurs l’effectivité du rôle de l’intercommunalité, tout en reconnaissant qu’elle n’atteste en rien de son efficience.

Tout en prenant acte de la fragilité des comparaisons inter-temporelles⁵⁸¹, l’analyse des données, conduite à périmètres constants des ensembles, indique que les charges de personnel des GFP progressent plus nettement que celles des communes, et même que les dépenses récurrentes/de fonctionnement des ensembles. Ce qui atteste bien que les fonctions de mutualisation assumées par le groupement sont allées croissant au cours des années récentes, coïncidant avec la phase de montée en puissance ou de maturation de l’intercommunalité.

Le processus se déroule certes avec des bémols selon les lieux et les configurations territoriales. L’effet de substitution est loin de se manifester partout et partout de façon semblable, les données indiquant que les évolutions des dépenses (de personnel) communales et intercommunales s’effectuent sans lien (perceptible aisément). Ce qui invite à cerner de plus près quels peuvent être, au sein de la variabilité constatée, des figures-types, illustratives de modes d’arrangements spécifiques et même territorialisés.

Des analyses multidimensionnelles⁵⁸² ont été conduites pour les ensembles intercommunaux. Elles ont été réalisées selon le mode dit « associé » (cf. Chapitre 3). En cohérence avec nos partis pris d’analyse, les réalités des dépenses sont « situées » : elles sont considérées en prenant acte du faisceau de dépendances qui les relie aux contextes territoriaux et aux situations financières des entités locales elles-mêmes. Dans la mesure où ces contextes et situations contribuent à donner forme aux modalités locales de mobilisation des ressources, qu’il s’agisse de fiscalité (cf. Chapitre 2) ou d’emprunts (cf. Chapitre 3), recettes et dépenses des collectivités étant elles-mêmes liées, les charges locales sont également tenues comme dépendantes des caractéristiques du budget local et du territoire dans lequel se déploie l’action locale ou l’offre de services publics locaux. De ce fait, les ensembles sont simultanément caractérisés en retenant des variables descriptives des contextes territoriaux⁵⁸³, des particularités du groupement (dont les analyses précédentes ont révélé la pertinence ou contribué à la discuter)⁵⁸⁴, de son importance en termes de dépenses de personnel et de l’évolution de ce rôle au cours de la période d’étude⁵⁸⁵, compte tenu de la dynamique budgétaire de l’ensemble⁵⁸⁶.

Les analyses en question⁵⁸⁷ révèlent que les ensembles se distinguent en premier lieu selon leur degré d’intégration, y compris par les moyens humains et en second lieu, en fonction de la dynamique des budgets en général, des dépenses de personnel en particulier. Les deux lignes de différenciation sont indépendantes. Ce qui indique d’une part que la mutualisation n’exerce pas d’incidence directe et uniforme sur l’évolution des finances des ensembles. Ce qui amène d’autre part à conclure que le processus de mutualisation ne

⁵⁸¹ La comptabilisation des flux, obligatoire depuis 2010, peut ne pas s’effectuer partout avec la même diligence.

⁵⁸² Des Analyses en Composantes Principales ACP suivies de Classifications Ascendantes Hiérarchiques CAH.

⁵⁸³ Ces variables (nombre de communes des ensembles intercommunaux, population en 2015, densité de peuplement, potentiel financier, en €/hab) sont tenues comme des facteurs explicatifs dans les modélisations établies pour « expliquer » les niveaux des dépenses locales et leurs variations (Gilbert et Guengant, 2004 ; Cour des comptes, 2016a) ; on postule qu’elles jouent également un rôle en matière de dépenses de personnel.

⁵⁸⁴ Soit l’ancienneté du groupement, son Coefficient d’Intégration Fiscale.

⁵⁸⁵ Soit le niveau des charges de personnel (en €/hab), le poids des dépenses de personnel au sein des dépenses (réelles) de fonctionnement pour l’ensemble intercommunal, les taux annuels moyens d’évolution des charges de personnel et assimilés du groupement et des communes (en %, 2009-2014) , la part relative des charges de personnel (et assimilés) des groupements dans celles des ensembles intercommunaux (en %, 2009) et l’évolution de la part relative de ces charges entre 2009 et 2014 (en points de %).

⁵⁸⁶ Dont on rend compte par le biais du taux annuel moyen d’évolution des dépenses réelles de fonctionnement (en %, 2009-2014)

⁵⁸⁷ Elles sont conduites pour les 100 ensembles les plus agglomérés. Les résultats sont analogues pour les 1 160 ensembles comparables (en taille, en composition...) en 2009 et 2014.

ressort pas uniquement de considérations financières. La rationalisation de l'usage des moyens ne fait pas toujours ses preuves (budgétaires) ; elle ne serait alors pas le seul ressort de décision des mises en commun. Ce qui à sa façon confirme un attendu : l'intercommunalisation peut se jouer sur d'autres terrains, au nom d'enjeux autres que financiers même si ces derniers sont bien souvent présentés comme prépondérants.

Tableau 38 – Intercommunalisation des dépenses de personnel, typologie des ensembles intercommunaux, 2009-2014 en fonction des divers indicateurs d'analyse retenus

Caractéristique profils	Ensemble des cas étudiés	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
		Expansion communale		Progression modérée			Modération	Situation établie
		Avec affirmation groupement						
			Nette	En cours	Effectuée			
Communauté d'agglomération centrale de la classe	Laval (53)	Amiens (80)	Grand Auch (32)	Vichy Allier (03)	Sarre-Guemines (57)	Hauts de Bièvre (92)	Casquy (78)	
nbe d'ensembles intercommunaux*	100	2	2	16	47	12	17	4
nbe communes/ensemble	24	14	19	14	20	42	6	11
population ensemble	332 527	113 024	197 298	131 533	186 985	743 366	126 293	108 391
Densité de peuplement, en hab/km2	1 546	317	791	560	681	1 797	4 756	1 023
Ancienneté en tant que GFP, en années	20	12	27	11	17	34	9	22
Coefficient d'intégration fiscale, en %	38%	37%	57%	34%	36%	45%	28%	43%
Potentiel financier, en €/hab	1 127	1 307	1 045	985	1 114	1 066	1 202	2 116
Charges de personnel, en €/hab	774	680	1 098	634	743	772	774	1 482
Dep personnel, en % DRF	48%	51%	43%	47%	49%	44%	53%	55%
Taux d'évolution DRF, en %	3%	19%	4%	4%	3%	1%	3%	2%
Taux évol dep pers ensemble, en %	3%	25%	8%	4%	3%	2%	3%	3%
Taux évolution charges pers GFP, en %	6%	5%	9%	22%	6%	0%	6%	5%
Taux évolution charges pers communes, en %	4%	28%	37%	2%	3%	2%	3%	2%
Poids GFP, en % charges pers ensemble.	18%	21%	84%	9%	14%	22%	12%	19%
Évol poids GFP (personnel), en points de %	1pt	-12pts	-21pts	9pts	2pts	-2pts	2pt	2pts

Notes : DRF = Dépenses Réelles de Fonctionnement ; en gras, les moyennes par catégories significativement différentes des moyennes d'ensemble au seuil statistique de 95% ; un objet central est représentatif des traits moyens de sa classe sans nécessairement en posséder tous les attributs.

Source : élaboration à partir de données DGFIP, Insee, Banatic

Compte-tenu de leurs particularités au regard de ces deux dimensions (structurantes), les ensembles se répartissent entre 7 grandes figures-types, illustrant des combinaisons spécifiques et rendant compte d'une forme de gradation dans la prise en charge des dépenses de personnel par le groupement (Tableau 38).

Il ressort que les situations où le poids relatif du groupement régresse, tout en étant exceptionnelles, n'en existent pas moins. Ces cas de figure singuliers peuvent résulter de régularisations comptables influant sur les montants pris en compte et sur leur évolution. Dans le cas contraire, leur existence tendrait à montrer que le processus d'intercommunalisation peut être réversible et se manifester sous forme de retour financier des communes, dans la prise en charge des dépenses de personnel.

Tout en étant plus ou moins prononcée, de façon générale, cette part des communes est d'ailleurs très largement majeure (*cf. supra*). Un renversement de perspective, au profit d'une affirmation massive du rôle du groupement dans la gestion budgétaire des moyens humains de l'ensemble, nécessiterait une rupture radicale au regard des modes de faire en vigueur dans la très grande majorité des territoires.

Le personnel est bien encore une affaire des communes, en dépit d'une affirmation certaine des groupements en la matière⁵⁸⁸. Il n'est bien entendu pas envisageable de porter un jugement de valeur sur cette position des communautés ni même sur une éventuelle adéquation des montants et des besoins en expertise, en encadrement... existant au sein des groupements en lien avec les compétences leur revenant.

Quoi qu'il en soit, les situations sont contrastées puisque les charges afférentes aux employés diffèrent tant en niveau qu'en poids au sein des budgets des ensembles comme des seuls groupements. Le rôle même de ces derniers dans la mutualisation des personnels est variable, sans aller strictement de pair avec l'intégration fiscale et/ou l'ancienneté de l'intercommunalité. Ce qui révèle que la gestion – financière – des personnels est susceptible de répondre à des logiques qui lui sont particulières. Ce qui indique encore que, autour d'une formule moyenne de partage et de mise en commun des personnels, des modalités territorialement diversifiées de prise en charge par le GFP pour une part et par les communes le composant d'autre part.

Ces modalités se structurent sous forme de figure-types, décrites par l'intermédiaire des profils des classes de ressemblance telles qu'identifiées.

A un premier stade, tout se passe comme si les classes (et notamment celles fédérées sous la bannière dite 'Progression modérée – des budgets et des charges de personnel - avec affirmation [du] groupement') représentaient des stades successifs dans l'intégration autour du groupement par les charges (de personnel) ; ainsi peut-elle être nette, en cours et enfin, effectuée. Ceci reviendrait toutefois à supposer que les trajectoires locales puissent s'effectuer avec une certaine linéarité et constance.

Les ensembles de la classe 6 (dits de la 'Modération') représentent un cas de figure singulier de cette affirmation des groupements, par ailleurs encore peu intégrés ; la dynamique est cependant modérée. Il n'est pas exclu que dans ces ensembles, largement urbains et récemment constitués, les contraintes budgétaires et les pressions de l'existant⁵⁸⁹ constituent des freins à une expansion des dépenses, de celles de l'intercommunalité quand celles des communes ont toute probabilité de perdurer.

Les ensembles de la classe 7 représenteraient plutôt des 'Situations établies'. Dans ces contextes bien souvent urbains, le niveau de richesse est ou a été favorable aux dépenses, à l'emploi de nombreux personnels et/ou à de hauts niveaux de rémunération. Une moindre dynamique de développement local, des incertitudes quant au devenir des institutions et du patrimoine d'équipements existants... contribuent en toute hypothèse à amener les décideurs locaux à marquer le pas⁵⁹⁰.

Les éléments ainsi réunis révèlent, en filigrane, que l'on ne peut porter de jugement évaluatif unique et critique sur la dynamique d'intercommunalisation ou sur l'état intercommunalisé des charges de personnel, sur les effets (tenus comme haussiers) qui seraient imputables au groupement. Les cas de figure sont diversifiés et les ensembles sont traversés par diverses dynamiques. Celles-ci convergent cependant pour attester que, de différentes façons, le rôle de l'établissement de coopération s'affirme, soit dans l'espace, soit dans le temps. En témoignent les gradations perceptibles. Tantôt la communauté assume les missions qui lui reviennent statutairement et gère en conséquence son propre personnel, chacune des entités fonctionnant alors de manière autonome dans la gestion des moyens humains. Tantôt elle fait fonction d'employeur et met ses personnels, en échange de contreparties financières, au service de ses membres.

⁵⁸⁸ Pour la quasi-totalité des ensembles et en moyenne pratiquement pour tous les groupes identifiés, les dépenses de personnel progressent plus rapidement pour les groupements que pour leurs communes-membres.

⁵⁸⁹ Tout comme la fragmentation communale en Ile de France.

⁵⁹⁰ L'ensemble autour de la CA Casqy constitue l'objet central de la classe 7. Outre cet ensemble, la classe est composée des ensembles intercommunaux autour des CA Beauvaisis, CA Pays de Martigues, SAN Ouest Provence. Les ensembles proches de Marseille ont été engagés dans des réflexions autour de la création de l'actuelle métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les SAN ont connu de fortes vagues d'équipement (et ont subi les charges de fonctionnement associées), en lien avec leur implication dans la création des villes nouvelles.

L'une comme l'autre des formules, leurs états combinés ou intermédiaires, laissent entendre des positions arrêtées à la fois par les représentants des communes et par ceux du groupement. Ces différents modèles ou types de politiques coexistent, sans qu'aucun ne s'impose massivement. Et ce d'autant que les mutualisations par les moyens humains se superposent à celles, distinctes, qui prévalent sur le plan fiscal et financier et nous l'avons observé, dans des domaines particuliers de politique locale.

L'état (temporaire) d'aboutissement du processus comme les tendances à l'œuvre butent sur la présence encore massive des communes ou, selon les avis, composent avec elle. Pour l'intercommunalité en général et les communautés en particulier, l'affirmation d'un pouvoir par le personnel ne changerait vraisemblablement rien à cet ordre des choses. En tant que telle, elle pourrait relever de la constitution d'une couche additionnelle de technocratie locale, dont l'efficacité ferait figure de mythe (Delannoy et *al.*, 2004). Le projet institutionnel de l'intercommunalité, sous forme intégrée ou fédérative, l'est apparemment tout autant, s'il s'agit de renverser les héritages. Les arrangements ressortiraient alors plutôt du registre politique, autour de conciliation et de dépassement des positionnements des représentants communaux, notamment lorsque comme bien souvent encore, ils sont engagés dans des objectifs nationaux et des relations multi-niveaux. Dans ces arrangements, quelle place, entre première et subsidiaire, au partage des moyens en général, humains en particulier ?

Éléments de conclusion

Rationalisation, simplification, modernisation..., autant de points cardinaux émaillant les réformes engagées ces 30 dernières années, visant l'organisation institutionnelle ou territoriale en général et impulsant en particulier la création de regroupements de communes à fiscalité propre. Nous ne saurions conclure quant à l'atteinte, en tout ou partie, des objectifs fixés par les réformateurs et/ou par les législateurs, ni même affirmer si ces remaniements ont conduit ou non à un agencement plus efficient, comparativement à celui qui préexistait. Pourtant, explicitement ou implicitement, les préoccupations relatives à l'usage des deniers publics étaient et sont bien encore au centre de la plupart des réformes territoriales (Hertzog, 2012a ; Marcou, 2015). Les incitations financières versées par l'Etat afin d'encourager les groupements sont-elles notamment proportionnées aux économies attendues, voire apparues ? De multiples points de vue, et notamment sous l'angle de leurs ambitions financières, ces réformes posent question(s) (Torre, Bourdin, 2016). L'une de ces interrogations porterait par exemple sur les impacts des mutations initiées en termes de simplification : cette dernière est-elle effective lorsqu'à l'empilement existant, est adjoint un nouveau type d'établissement (en la forme des EPPCI à fiscalité propre), cette création se déclinant de surcroît en une multitude de catégories, reposant sur une combinatoire extensive de statuts et de régimes (fiscaux) ?

Si l'on se déprend de visions évaluatives, d'un point de vue analytique, la mise en perspective des notions d'intercommunalisation et de celle d'intercommunalité nous a conduit à donner corps à celle d'ensemble intercommunal. Ce dernier, réunissant les communes et leur groupement, prend forme en se situant au point de concours de logiques verticales et locales, conjointement actives ou activées. Précisément, l'activation par les exécutifs des ressorts à leur disposition pour adapter le cadre normatif posé pour l'intercommunalisation induit que si l'intercommunalité est une construction de l'Etat (Guéranger, 2008a), les communautés et les ensembles existant au sein des périmètres qu'elles administrent résultent également d'une édification locale, voire territoriale. De la sorte s'opère, au sein de l'organisation décentralisée, en lien avec l'autonomie locale, une conjonction entre des objectifs de rationalisation et des impératifs de territorialisation ; l'intercommunalité communautaire en est un des produits. Les différenciations démographiques, fonctionnelles et fiscales contenues dans les statuts et autorisées par les régimes prévus dans des Lois successives sont autant d'aménagements pour adhérer à la variabilité territoriale, à ses dynamiques et aux faits communaux. L'adaptabilité des dispositions demande à être pensée, modelée ; elle conditionne pour partie l'acceptabilité de l'ensemble. Le dispositif doit encore intégrer des leviers lui permettant d'être apprivoisé par les exécutifs locaux. La construction de l'intercommunalité s'effectue ainsi par ajouts et par ajustements successifs, affinant ses contenus autour d'un modèle de base.

Ainsi que le mettent en relief nos travaux et leur restitution transversale, l'effectivité du dispositif se concrétise elle aussi progressivement, sur fond de multiples intrications, notamment fiscales et financières, qui se tissent entre les entités regroupées et le groupement. Elles confortent le groupement, ménagent les communes, préservent les équilibres de leurs budgets, au moins à court terme. Ce système d'échanges et de liens contribue à la singularité de l'intercommunalité en tant que telle, à la conformation singulière de chaque ensemble intercommunal dans son organisation budgétaire. Les charges sont partagées mais les compétences demeurent enchevêtrées ; la fiscalité est tantôt spécialisée, tantôt superposée mais les flux entrecroisés perdurent. L'aboutissement de projets de territoires, l'aménagement et le développement des espaces communautaires, par essence transversaux et placés au centre de l'intercommunalité, sous-tendent en tout état de cause cette organisation... complexe.

L'existence des interdépendances financières en question, des modalités de répartition des ressources entre les entités regroupées est certes aisément repérable à la lecture des textes fondateurs consacrant les communautés ou l'intercommunalité communautaire. Toutefois, les matériaux empiriques réunis et

analysés, relatifs à l'institutionnalisation des réformes relatives à l'intercommunalisation ainsi qu'à l'intercommunalité en actes, conduisent à rendre compte précisément de leur réalité et surtout, de leur intensité. Celle-ci s'avère finalement variable selon les ensembles intercommunaux. Ne serait-ce qu'appréciée à l'aune budgétaire, la gestion – ou les politiques ? – communale et intercommunale en matière de dépenses de personnel est ainsi emblématique d'une pluralité de modes d'arrangements et de formes de mutualisation des ressources humaines au sein des ensembles intercommunaux. La multiplicité des ressorts, la variabilité des facultés d'adaptations, la diversité des possibilités de négociations sont constitutifs de l'émergence de solutions – ou de bricolages ? – intercommunalisées. Peu ou prou, ces latitudes et les fondements partagés (issus de la codification des statuts et des régimes fiscaux) rendent possible l'accès des entités regroupées à des ressources pour certaines propres à chaque institution et pour d'autres partagées, à la constitution de capacités locales d'action, ainsi que leur mobilisation sous forme d'interventions (inter)territoriales. Ces éléments concourent d'un côté à rendre effective la notion de (sous) système financier intercommunal et de l'autre, à rendre possible le fonctionnement de ce dernier, dans la mise en actes de l'intercommunalité elle-même.

L'observation des réalités amène en outre à nuancer les points de vue. Sur le plan fiscal et budgétaire, ces réalités intercommunales ne relèvent ni entièrement du désordre, ni du patchwork. Les principes organisateurs font leurs effets. Par ailleurs, quand la mise en application des ressorts d'adaptabilité territoriale semble aller de soi, leur appropriation et leur concrétisation ne sont pas toujours chose aisée. Ainsi, des réticences, sur fonds de registres de légitimation et de représentations de diverses natures, freinent l'adoption de solutions intercommunales en matière de péréquation horizontale, à la faveur des règles instituées. Celles-ci préservent finalement les consensus communaux, dont l'établissement est l'objet de tensions, qui font figure d'états d'équilibre instables. *A contrario*, la formulation sous l'égide des communautés de règles locales (sous forme par exemple de règlement financier des aides en matière d'habitat) est illustrative de l'établissement d'un cadre de référence ou d'un référentiel d'action, propre à l'ensemble intercommunal. Ce référentiel compose lui aussi avec les sujétions nationales et avec les intérêts locaux ; il s'adapte aux objectifs arrêtés au sein du périmètre communautaire. Ainsi apparaissent des gradations dans l'adaptation territoriale et dans l'usage des instruments. Leur apparition est fonction de la maturation de l'institution intercommunale et de l'appropriation de son fonctionnement. Il n'est pas à exclure qu'elle soit variable selon des domaines d'action et dans ce cas, avivée lorsque des partages de moyens sont en jeu. Qu'elle se manifeste par une adhésion au cadre imposé, qu'elle soit le résultat de négociations ou le produit de stratégies (relatives par exemple au régime d'imposition et au degré d'intégration fiscale), la solution adoptée est éminemment politique. Dans la mesure où cette solution conditionne les moyens accessibles au groupement et la restitution qu'il opère en direction de ses membres, elle n'est pas sans conséquences pour la conduite des politiques publiques qu'il est en mesure de conduire au nom et au sein de l'ensemble intercommunal. Elle n'est de ce fait pas exempte de tensions, d'une fragilité inhérente à des finalités contradictoires, celles que revêt l'intercommunalité communautaire.

Complémentairement, nos constats nous amènent à préférer les termes d'intercommunalisation et d'intercommunalité à celui de supracommunalisation et à son pendant, la supracommunalité tels qu'ils sont parfois proposés (Vanier, 2002 ; Dumont, 2018). En dépit des éléments contraignants introduits par la Loi RCT (2010) et par la Loi NOTRe (2015) qui paraissent conduire à la constitution d'établissements publics agissant quasiment à la place des communes, nous avons pu observer que ces dernières demeurent des échelons dont les interventions budgétaires restent majeures au sein des systèmes financiers locaux et intercommunaux. Et ce, même si l'on constate que le poids financier des groupements va croissant.

La substitution budgétaire/financière d'entités couvrant des périmètres communautaires étendus à des mailles communales étriquées, telle qu'elle peut être escomptée, est loin d'être la règle. L'administration

mutualisée des tâches doit encore compter avec leur gestion parcellisée par l'échelon de base. Les répartitions incertaines des compétences et des moyens financiers ménagent plutôt des complémentarités entre communes et groupements. Au sein du bloc local, les permanences le disputent en conséquence aux mutations. Compte tenu de l'inertie des organisations territoriales et de leurs substrats financiers, les réformes successives bouleversent finalement moindrement les structures existantes. En tant que formules de compromis, elles incluent d'ailleurs bien souvent des dispositions en vue de les préserver. L'attachement à la commune et à son existence amplifieraient ce trait récurrent.

Par ailleurs, dans les faits, même si les communautés s'affirment comme chefs de file, ou d'orchestre, dans des domaines de politiques sectorielles telles celles de l'habitat, cette affirmation est elle-même progressive. Les communes disposent – encore - de ressources (entendues dans une acception large) conséquentes au point qu'il puisse difficilement être envisagé qu'elles soient entièrement assujetties à des politiques ou à des décisions des appareils intercommunaux.

Certes, l'importance financière de l'un ou l'autre des échelons de gouvernement n'équivaut pas à son potentiel d'action, voire à la réalité de ses interventions. La modestie constatée à propos de la mobilisation financière des communautés dans les politiques locales de l'habitat illustre cette absence de symétrie. Toutefois, la part des charges de personnel revenant aux communes, les interdépendances qui se nouent entre leurs budgets et ceux des groupements dans le domaine, suffiraient à indiquer que sur ce plan, les communautés peuvent difficilement faire abstraction des réalités communales. Les restitutions automatiques de fiscalité (via les attributions de compensation), les redistributions financières négociées (sous forme de dotations de solidarité communautaire) à partir du groupement sont garantes du rôle largement contraint de ce dernier au service du maintien des communes, de leurs (dés)équilibres, et également du respect de leur droit. Quitte finalement, à maintenir les communautés dans une logique de guichet, antinomique au regard de leurs finalités propres. La prééminence, la suprématie seraient ainsi diversement partagées entre communes et communautés. Un ensemble d'interdépendances enserrerait plutôt chacune de ces institutions, à la fois solidaires et concurrentes dans l'accès à des ressources fiscales et publiques, tout en étant engagées dans un devenir commun ; il garantirait leur coexistence tout autant que leurs rivalités (dans l'accès aux versements étatiques, au bénéfice effectif des produits fiscaux...).

D'un point de vue méthodologique, la singularité potentielle de chaque ensemble intercommunal engagerait au choix d'approches localistes (Epstein, 2012). De nos analyses statistiques, il ressort que les ensembles ne diffèrent pas du tout au tout. Ils partagent des ressemblances que ce soit en matière d'intégration ou de mutualisation communautaire (des charges de personnel par exemple). L'existence de ces proximités amène même à dessiner des idéaux-types, des formes de gradation dans les répartitions des charges et des moyens entre communes et communautés, en lien avec les contextes territoriaux⁵⁹¹. En dépit des particularités de ces derniers, nos explorations qualitatives révèlent elles aussi des traits communs autour de mobilisations en actes, dont l'identification demanderait assurément à être consolidée. Il n'en existe pas moins des similitudes dans les montants en jeu, dans les structures budgétaires et dans les mécanismes financiers à l'œuvre au sein des ensembles, dans leur organisation au bénéfice d'actions. En tout état de cause, les réalités budgétaires des communes sont suffisamment prégnantes pour qu'elles imposent leur ordre de similitudes et de dissemblances (cf. Chapitres 2 et 3). Les interventions des communautés, tout en n'étant pas massives, contribuent cependant à leur reconfiguration. Les solutions intercommunales ne brouillent ainsi pas totalement l'ordre imposé avec l'intercommunalisation ni même l'ordre communal. Elles laissent se dessiner des sous-ensembles financiers et territoriaux, aux caractéristiques partagées, à l'aune de divers

⁵⁹¹ Les méthodes multidimensionnelles de Classification et de construction de typologies forcent certes au regroupement d'objets distincts en classes de ressemblance et à la mise en avant de similitudes. Ces méthodes sont cependant suffisamment robustes et éprouvées pour ne pas induire des catégorisations non fondées sur des éléments de réalité et des proximités (statistiques).

angles d'investigations, choisis à l'intérieur des dépenses, des domaines d'action ou des politiques locales de gestion des charges de personnel.

Les différents éléments ainsi réunis confortent notre hypothèse, relative à l'existence et à l'unité du sous-système financier propre à l'intercommunalité et aux ensembles intercommunaux, celui-ci étant partagé entre des tendances à la diversification et à la standardisation d'une part, et traversé par des tendances concourant à son inertie comme à sa mise en mouvement d'autre part.

Il reste que notre analyse n'est que partiellement aboutie puisqu'elle n'intègre pas les toutes récentes modifications ayant trait à l'intercommunalisation, voire à sa variante sous forme de métropolisation.... Leur prise en compte serait pourtant indispensable si comme nous l'avons annoncé, le système intercommunal est digne d'attention en raison de sa mise en mouvement quasi-continue et des forces de changement qu'il inclut. Pour des raisons d'ordre pragmatique, nous avons peu abordé les dispositions les plus récentes (Lois NOTRe, MAPTAM) quand ces dernières ont assurément contribué à bouleverser la carte intercommunale, la consistance des ensembles intercommunaux (et promu les métropoles). Parallèlement, elles ont nécessairement participé à la création d'un nouvel ordre de différences au sein de l'intercommunalité ou modifié l'existant, ne serait-ce qu'en raison des transformations sociodémographiques ayant affecté la plupart des ensembles (Doré, 2018).

Finalement, alors que nous l'avons fréquemment évoqué, nous avons accordé une place somme toute réduite à la mise en évidence des différences budgétaires entre ensembles intercommunaux, à leur évolution et aux mécanismes fondant ces inégalités. Mécaniquement, le passage de la maille communale à la maille intercommunale réduit la portée des écarts interterritoriaux ; l'extension des périmètres communautaires et la réduction du nombre d'ensembles va dans le même sens. Ceci ne renseigne toutefois pas quant à l'ampleur des dissimilitudes intercommunautaires à l'œuvre, sur la géographie de ces disparités. Un processus de spécialisation est-il en cours entre des ensembles aux fortes capacités (budgétaires) d'action et d'autres moins à même d'intervenir ? Ou bien au contraire, assiste-t-on à une réelle égalisation des situations ?

Si cet ordre de différences intercommunales importe, en lien avec les politiques de développement et d'aménagement, celui qui persiste, séparant les situations budgétaires des communes, est tout aussi essentiel. Appréhender ce dernier n'est certes pas une tentative inédite et nous avons, de différentes façons, emprunté cette voie. Elle est à même de recevoir un sens renouvelé, à la lumière précisément de l'intercommunalisation et du rôle de solidarité dévolu aux groupements au sein des périmètres intercommunaux. Les communautés sont ainsi investies de missions de redistribution financière en direction de leurs communes-membres. Au nom de représentations de la solidarité communautaire, les groupements se substituent parfois à leurs membres pour les contributions au dispositif de péréquation horizontale. On peut alors se demander quelle est la portée de ces vecteurs de reversement et quelles sont ses incidences sur l'hétérogénéité financière des communes regroupées. Quelles sont encore les représentations associées à cette solidarité localisée dont l'intensité est nécessairement réduite, du fait de la taille budgétaire du groupement et des sujétions auxquelles il est soumis ? L'extension des périmètres intercommunaux et partant, l'intensification de la diversité des profils des communes regroupées, la mise en commun à l'occasion de fusion de groupements de pratiques variées de redistribution... ont vraisemblablement suscité des adaptations. Les mailles métropolitaines, en tant que creusets hétérogènes de formes spécifiques de développement, constitueraient à ce titre de bons analyseurs. En outre, au travers de leurs politiques sectorielles et de leurs interventions, indirectement, les groupements modifient l'ampleur et la géographie des différences entre communes. Quelles sont les incidences de tels mécanismes, entre spécialisation des communes au sein de l'espace intercommunal et uniformisation des situations communales ?

On peut encore supposer que les inégalités intra et intercommunautaires ont évolué et continuent à évoluer sous l'effet de processus dits « durs » (faisant écho à des logiques verticales) et d'autres dits « doux » (relevant du mimétisme, des transferts de politiques publiques...), intervenant sous forme de crise économique ; leur conjonction contribuerait à une mise en convergence des situations territoriales (Pasquier, 2016) et potentiellement, intercommunales. La catégorisation des processus en jeu et surtout, la détermination de leurs potentiels effets, sont délicates. L'association des communes et des groupements au redressement des comptes publics s'apparenterait au premier type évoqué. Pourtant, les dispositifs de péréquation (verticale) et l'élévation des montants qui lui sont dédiés atténuent ses effets pour les collectivités ciblées, voire les adoucissent. Le processus, majeur et inédit dans la dynamique des ressources locales contribue à redessiner l'ordre des différences intercommunautaires, intercommunales, chacune des composantes des ensembles étant diversement affectée par la réduction des versements étatiques, en fonction de sa situation budgétaire et du contexte territorial. Face à ces transformations, les ressorts d'adaptation budgétaire à la portée des intercommunalités sont susceptibles d'être diversement activés pour répartir les coupes budgétaires. Diversement confrontés à des tensions budgétaires et inégalement sensibles à des impératifs de rigueur gestionnaire, les exécutifs communaux et intercommunaux sont également acteurs du déploiement de la contrainte financière (Ségas, 2016). Dans les faits, en lien avec ces divers processus et mécanismes complémentaires, comment le paysage des inégalités budgétaires entre communes, au sein de l'intercommunalité se recompose-t-il ? Quels liens avec la dynamique des inégalités interterritoriales telles qu'elles se manifestent sur le plan socioéconomique, en prise avec les dynamiques de développement et d'aménagement ? Les inégalités s'évaluent généralement à l'aune des capacités de mobilisation de ressources (fiscales). L'observation de l'intercommunalité en (quelques) actes indique que ces différences peuvent également se manifester et se transformer à l'occasion de la conduite des politiques publiques dans et par les ensembles. Les projets de recherche IPL et InveST posent de premiers jalons quant à ces déploiements sectoriels et à ces recompositions intersectorielles. Ils laissent indéniablement place à des investigations complémentaires portant précisément sur les leviers (verticaux et/ou horizontaux, propres à des ensembles ou au contraire partagés...) tels qu'ils sont activés et contribuant soit à la différenciation, soit à l'homogénéisation des situations budgétaires locales, dans et hors l'intercommunalité, en lien avec celle des contextes territoriaux.

Conclusion

« Pourquoi donc penser l'espace, ou comment penser 'à l'espace', pour saisir quelque chose du devenir ? C'est que cette exigence impose un profond bouleversement de nos habitudes intellectuelles que seule une pensée 'spatialisée' et 'spatialisante' permet d'accomplir. Elle réclame avant tout, suivant une intuition de Maurice Blanchot, une 'pensée du dehors' (...).

Entendons : une pensée des différences irréductibles plutôt que de l'unification sous des principes et des lois ; une pensée qui n'appréhende les phénomènes que par leurs manières multiples de se disperser dans des rapports extérieurs, et non en les rassemblant dans l'intériorité d'une essence ; une pensée qui affirme la répartition des distances et la coexistence des hétérogènes plutôt que leur subsomption sous des rapports d'identité. »

(Sibertin-Blanc, 2010, p. 226)

« la question de la différenciation territoriale (...) est à la fois le projet et la hantise de tout projet décentralisateur. »

(Négrier, 2010, p. 315)

« Une analyse épistémologique de la définition des biens publics par les principaux courants en science économique permet de compléter la définition classique, qui reste liée à une réflexion sur les limites du marché. En effet, l'économie fonctionne comme toutes les autres sciences normales : lorsque son paradigme se heurte à une anomalie explicative, elle procède par des étapes de labellisation et de réappropriation théorique. Il ne s'agit pas tant (...) de revenir sur cette anomalie et sur les arguments relatifs à la défaillance du marché que de rappeler la substitution de ces défaillances – lesquelles, d'un point de vue théorique, ne sont pas les bienvenues pour la logique interne du paradigme économique majeur – par des artefacts permettant d'éviter une remise en cause plus générale de ce paradigme. »

(Boudes, Darrot, 2016, np)

« On voit se multiplier des démarches inductives qui ne dépassent pas le stade de ce que la langue anglaise définit péjorativement comme une expédition de pêche, combinant des études de cas sans profondeur, des interviews pauvrement menées et des analyses restant proches de la description.

Une explication est donnée par une formation par la recherche insuffisamment ancrée dans un cadre théorique consistant et cohérent, dans un ensemble de propositions conceptualisées et étayées par du terrain. S'il existe des cadres méthodologiques robustes, ils sont ignorés. On emprunte le vernis de la discipline, ses mots, son projet, sans en maîtriser la méthodologie. »

(Thoenig, 2005, p. 17)

Au terme (provisoire) de la restitution analytique de nos contributions à une approche des finances publiques locales, il nous importe de dresser une synthèse des éléments majeurs d'observation auxquels nous sommes parvenus. Tout en capitalisant sur ces apports, nous entrevoyons ensuite des pistes de dépassement, engageant à une projection au-delà de limites auxquelles, chemin faisant, notre construction s'est heurtée. Enfin, sans revenir de façon exhaustive sur les zones d'ombre que nous avons identifiées à l'occasion de nos explorations thématiques, justifiant des investigations complémentaires, nous esquissons quelques axes de prolongement pour d'éventuels travaux de recherche à venir.

Une construction sur la base des apports des travaux effectués

En mettant en exergue notre intérêt pour les finances des collectivités locales, nous ne pouvions ignorer les multiples travaux scientifiques qui concernent cet objet, à la fois circonscrit et spécifique. Un état des lieux de ces productions nous a conduit à identifier 3 visions principales auxquelles les finances locales et les productions académiques les concernant peuvent être référées. Nous avons qualifié de fiscale et financière la première de ces visions, les auteurs concernés plaçant l'accent sur les instruments mobilisés par les collectivités pour établir et gérer leurs budgets, sur la grammaire des valeurs économiques associées. Une seconde vision est principalement centrée sur des préoccupations en termes d'équilibre budgétaire et sur les marges de manœuvre mobilisables localement à cette fin, soit encore sur les ajustements auxquels les budgets des collectivités peuvent donner lieu. La troisième vision, relative à des considérations portant sur les dépenses et recettes locales prises dans un ensemble de relations entre les représentants des différents niveaux de gouvernement impliqués, apparaît comme principalement institutionnelle et politique. Dans la mesure où ces visions ne sont ni intangibles, ni univoques, nous est rapidement apparue la nécessité de les concilier. Cet impératif est encore accru par celui d'être en mesure d'intégrer, dans les raisonnements, des dimensions analytiques permettant de penser les particularités propres à chaque situation budgétaire locale tout en pouvant les référer à celles du tout auquel chacune de ces situations appartient immanquablement.

Afin de surmonter le défi tenant à cette délicate conciliation voire à cette mise en transversalité, nous avons pris le parti d'une approche consistant à tenir les finances locales comme un système, régi par un ensemble de sujétions particulières, ouvert à des apports et à des dépendances externes, possédant ses propres logiques internes de fonctionnement. Cette démarche intègre entre autres les contraintes de tous ordres pesant sur les budgets locaux, les intérêts des parties prenantes, les possibilités d'action des élus locaux au regard des leviers dont ils sont à un titre ou à un autre tributaires dans le cadre d'un mode d'organisation décentralisé. Si l'approche peut en conséquence être systémique, sur la base de justifications de différentes natures et en les étayant, nous avons considéré qu'elle méritait également d'être territorialisée et diachronique.

Nous avons déployé progressivement la perspective analytique ainsi construite. Nous avons tout d'abord envisagé les finances de l'ensemble des collectivités et les dynamiques qui les ont parcourues au cours des 3 à 4 dernières décennies (Chapitre 1). Nous avons ensuite adopté des points de vue thématiques, dédiés à la mobilisation des ressources majeures que sont d'une part les impôts locaux (Chapitre 2) puis d'autre part les emprunts auxquels les collectivités peuvent faire appel (Chapitre 3). Nous avons enfin observé des recompositions (budgétaires, financières), apparues en lien avec la dynamique d'intercommunalisation, et telles qu'elles se manifestent tout particulièrement en matière de dépenses locales. Le positionnement initialement adopté nous apparaît finalement fécond, à plusieurs titres.

La complexité du système des finances locales

Un examen d'ensemble des finances publiques locales, de leur évolution peut *a priori* apparaître comme un détour inutile. Ce portrait a été dressé et scruté attentivement, à la fois en de nombreuses occasions et par

de multiples observateurs, nous l'avons évoqué. Des considérations d'ordre macroéconomique ne semblent par ailleurs pas indispensables quand l'objectif est de procéder à des analyses prenant principalement en compte les territoires et leurs particularités. Dans les faits, l'état des lieux que nous avons établi comporte assurément bon nombre de faits régulièrement mis en avant et reconnus comme structurants. Ceci vaudrait par exemple s'agissant des mesures décentralisatrices et de leurs incidences sur les budgets des collectivités, ou bien encore du chainage inter-temporel entre les dépenses consenties par les collectivités en matière d'équipement et les charges courantes ou récurrentes qui en résultent. Ces observations nous semblent néanmoins utiles non pas en les considérant isolément mais bien plutôt en les mettant en perspective de façon conjointe.

Tenues simultanément, elles contribuent à mettre en exergue la complexité⁵⁹² intrinsèque du système que forment les finances locales. Il ressort en effet que la rencontre des forces, processus, logiques ou mécanismes à l'œuvre ainsi que leurs antagonismes concourent à façonner l'état des budgets des collectivités à un instant particulier et à donner conjointement forme à leur trajectoire. Ainsi la décentralisation telle qu'elle est mise en œuvre sous-entend une dévolution de compétences en direction des entités locales ; partant, elle suscite une évolution incompressible des charges qui leur reviennent. Tout autant signifie-t-elle une accentuation de leur autonomie budgétaire et en conséquence, la reconnaissance de leurs capacités à faire évoluer les montants administrés localement. Par ailleurs, les actes décentralisateurs successifs ont conforté le rôle majeur des collectivités en matière de FBCF, ce qui sous-tend des pressions durables sur leurs budgets et une mobilisation en conséquence de ressources. Simultanément, des transferts verticaux et leur dynamique ont entretenu la propension locale à dépenser. Les représentants des collectivités ont d'une façon ou d'une autre contribué à ce mouvement haussier. Tendanciellement et sous le poids de facteurs croisés, l'expansion des budgets locaux va ainsi pratiquement de soi.

Parallèlement et régulièrement, au niveau national et politique, cette hausse des dépenses locales est pointée du doigt. Et ce, non point en raison d'un déficit d'efficacité ou d'efficience, d'un manque d'adaptation aux réalités ou aux besoins en termes de services publics locaux, soit encore de « critères » cohérents avec l'esprit même de la décentralisation. Les constats, suivis d'incitations ou d'injonctions à la modération des flux de dépenses locales et à un fonctionnement plus économe, sont bien plutôt prononcés au nom d'impératifs de régulation, posés au niveau national ou européen. Tout se passe comme si les déformations dans la structure des budgets locaux, inhérentes entre autres au processus politique enclenché dans les années 80 et à l'accumulation d'un stock difficilement compressible de patrimoine public local, étaient peu ou pas intégrées aux débats. Si ce regard – ou cette absence de regard – circonstancié peut somme toute être de mise dans le débat public et prévaloir au titre d'orientations régulatrices, l'existence des dynamiques contraires et de complémentarités, telles qu'elles parcourent de concert les finances locales, de l'intérieur comme de l'extérieur, ne peut être passée sous silence lors d'une approche qui se veut analytique ou compréhensive.

En tout état de cause, le stade de l'évocation à propos de ces états de fait peut difficilement être dépassé. L'évaluation du poids effectif des différentes logiques à l'œuvre ne va en effet pas de soi.

En dépit de tentatives répétées (institutionnelles/officielles, académiques...), nous avons en effet constaté que la conduite de cette évaluation se heurtait à un déficit récurrent de connaissances⁵⁹³. Les cadres budgétaires, l'organisation comptable, les dispositions organisant les exercices budgétaires des collectivités... demeurent paradoxalement quasi-inchangés, en dépit des mutations dans les fonctions qui sont dévolues

⁵⁹² La notion de complexité est inhérente à celle de système. Sans que l'on vise une transposition terme pour terme au domaine des finances locales, nous pouvons emprunter à A. Cambien (2008) quelques éléments de définition de la complexité, telle qu'entendue au sens de la systémique. Un objet complexe est ainsi tenu comme flou et imprécis, à la fois dans ses délimitations et dans ses contenus. Il est en outre caractérisé par la présence d'aléas et d'instabilité, conduisant alors à ce qu'il évolue tantôt vers l'ordre, tantôt vers le désordre. Il est également parcouru par des logiques antagonistes. Incertitude et imprévisibilité iraient par ailleurs de pair avec la complexité.

⁵⁹³ Que nous n'avons su et ne saurions réduire.

aux entités locales, malgré les tâches effectives de gestion qui leur incombent⁵⁹⁴. La publicisation croissante de données ne réduit en rien les limitations inhérentes à la conception de ces dernières.

La résilience et la soutenabilité du système des finances locales

Le fait de procéder à un examen longitudinal et transversal des finances des collectivités, en nous détachant de l'observation des impacts afférents à l'un ou l'autre des facteurs modifiant l'état des budgets locaux et en considérant plutôt l'ensemble des transformations à l'aune d'un temps long, nous a conduit à repérer au moins deux grands traits spécifiques qualifiant le système identifié, à savoir sa résilience et sa soutenabilité⁵⁹⁵. Au cours des années passées, le système des finances publiques locales a en effet dû évoluer, tant en volume qu'en structure. Il lui a fallu s'adapter face à des changements du contexte économique, politique, institutionnel, tout étant affecté par des trains successifs de réformes. Ces dernières sont loin d'être anodines, qu'il s'agisse par exemple de celle de 2010 portant sur la fiscalité locale ou des mesures graduelles visant la constitution puis la généralisation de l'intercommunalité communautaire. Principalement conçue en fonction d'une métrique économique, en vue de réductions des charges fiscales consenties aux représentants de divers secteurs productifs, la première laisse pratiquement perdurer les défauts des impôts locaux. Guidées par des maîtres-mots comme modernisation, rationalisation ou simplification, les secondes contribuent à rendre plus complexe la répartition des financements et/ou des compétences entre les communes et leurs groupements. Malgré tout, le système perdure, continue à fonctionner et peut en conséquence être tenu comme résilient. Par ailleurs, en dépit des contraintes pesant sur leurs ressources et sur l'évolution de ces dernières, face à la pression cumulative de leurs charges, en usant des marges de manœuvre à leur disposition, les collectivités sont non seulement parvenues à préserver leurs situations budgétaires mais également à satisfaire leurs obligations. Elles ont notamment répondu, peu ou prou, aux attendus en matière de réalisation de dépenses d'équipement et de financement d'une part substantielle de ces investissements à partir de leurs fonds propres. De ce fait, leurs finances et l'organisation de ces dernières apparaissent soutenables.

Pour autant, les trajectoires de dépenses et/ou de recettes observées sont loin d'être linéaires. L'investissement public local a marqué le pas à plusieurs reprises, au point de paraître en crise dès les années 90 puis d'être affecté par les turbulences économiques et/ou financières apparues à la fin des années 2000. La progression des impôts locaux est désormais plus incertaine et l'offre d'emprunts aux collectivités n'est pas exempte de chocs analogues à ceux qui l'ont déjà frappée. Le poids des mutations le dispute par ailleurs à celui de l'inertie : tout en engageant implicitement de sérieuses redistributions à terme dans les potentiels de croissance des impôts locaux, la réforme fiscale de 2010 a introduit des dispositifs ménageant dans l'immédiat les montants perçus localement au titre des anciennes contributions. Dans un autre registre, l'intercommunalité est promue, au prix d'incitations financières majeures, tout en préservant les institutions communales.

De la sorte, le système des finances publiques locales conserve-t-il son équilibre d'ensemble mais cette position est instable : ses traits caractéristiques ne sont pas nécessairement immuables.

⁵⁹⁴ Ainsi en va-t-il par exemple de la dissociation comptable qui perdure entre opérations dites de fonctionnement et d'investissement, du caractère inadapté de la comptabilité fonctionnelle, des limitations imposées par l'annualité budgétaire..., telles que nous les avons évoquées.

⁵⁹⁵ Soient des concepts recevant généralement des acceptions larges et faisant assurément l'objet de multiples utilisations. Rappelons que, de notre point de vue, la résilience est entendue comme la capacité d'adaptation d'un système face à des nécessités de changements, qui l'engagent dans des processus de transformation et dans sa transition vers un autre état. Nous avons par ailleurs défini la soutenabilité (du système financier local) comme les capacités (budgétaires) des collectivités à conserver des marges de manœuvre suffisantes, en vue d'honorer l'ensemble de leurs engagements actuels et à venir.

En particulier, résilience et soutenabilité, telles qu'évoquées, prendraient désormais un nouveau tour, ou un tour renouvelé, en raison de l'émergence au sein des budgets publics, notamment locaux, de la figure de l'austérité⁵⁹⁶. Cette dernière est elle-même complexe et pour le moins, composite : elle se concrétise notamment sous la forme d'une dynamique exogène (se matérialisant par une diminution des transferts versés par l'Etat aux gouvernements subnationaux, par une attention soutenue à l'endroit des prélèvements obligatoires...) et d'un mouvement endogène (des représentants locaux pouvant eux-mêmes être acteurs de réductions des budgets de leur collectivité). Les paradigmes de l'action financière locale changent alors, la disponibilité des ressources s'amoindrissant, la progression des moyens étant remise en question. Tout semble indiquer qu'il ne convient pas de voir là de simples aléas mais bien des bouleversements majeurs au regard des conditions antérieures de fonctionnement. Tout se passe comme si les mouvements en question étaient en voie de pérennisation, dépassant les horizons d'une simple gestion empreinte de rigueur, interpellant même quant à la taille et/ou au rôle même du secteur public (local). Il en découle inévitablement, pour le système financier local, des nécessités d'adaptations, des perspectives de mutations à moyen voire à long terme. Des chantiers d'études et de recherche sont ainsi ouverts, afin de saisir ces évolutions et leur portée.

De tels travaux demeurent incontestablement à entreprendre, ne serait-ce qu'en vue d'affiner les contenus des concepts et/ou notions que nous avons mobilisés, voire de les adapter. Ils sont encore nécessaires dans la perspective de mettre à jour leurs déclinaisons effectives au regard des transformations du système financier local. Nous avons à ce titre contribué à poser de premiers jalons, indiquant par exemple que la diminution des transferts étatiques ne générerait pas à court terme de mouvement compensatoire en matière d'impôts locaux ou de recours à des crédits. Rien ne permet cependant à ce stade d'indiquer quels sont les ajustements susceptibles d'intervenir de façon durable. Une production additionnelle de connaissances est à ce titre indispensable. Elle le serait tout particulièrement afin d'examiner ce qu'il advient de l'une des formes majeures d'action des collectivités, à savoir celle qu'elles assurent en matière de dépenses d'investissement.

Une diffraction en sous-systèmes, sur la base de considérations territoriales

Si la thèse selon laquelle une organisation décentralisée repose sur le principe de la différenciation territoriale est discutée (Négrier, 2010), l'existence de différences entre collectivités ainsi que leur reconnaissance sont au fondement même de la décentralisation⁵⁹⁷. A l'aune des dimensions financières, l'on constate que ces différences sont manifestes et ce, pratiquement indépendamment du mode de mesure retenu. Les communes et leurs intercommunalités sont par exemple nettement inégales en termes de capacités de taxation. Partant, l'autonomie budgétaire est elle aussi inégalement distribuée et ce, en dépit des modifications (sélectives) introduites par la récente réforme fiscale. Ce qui rend compte à sa façon de grands écarts entre les principes décentralisateurs et les réalités décentralisées.

Toujours dans ce registre, tendanciellement, nous avons constaté une « fiscalisation » progressive des budgets locaux, soit encore une hausse du poids relatif des produits des impôts au sein des recettes des collectivités. Dit autrement, de façon générale, les budgets des entités locales deviennent de plus en plus dépendants de la matière fiscale – ou de la richesse – présente localement, soit encore des caractéristiques mêmes du territoire. Les analyses que nous avons dédiées aux bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la fiscalité sur les activités économiques en contexte métropolitain... révèlent cette

⁵⁹⁶ Si la formulation laisse entendre une forme d'évidence, il va de soi que les logiques et processus sous-jacents mériteraient d'être décryptés en tant que tels.

⁵⁹⁷ C'est une des conditions nécessaires figurant dans le théorème TOM ou dans les conceptions approchantes, tels que nous les avons évoqués.

étroite dépendance ; elles en précisent la nature. Elles apportent en particulier des éléments de résultats allant à l'encontre de ceux qui étaient attendus, contribuant alors à la discussion de points de vue courants, interpellant en conséquence au regard des tendances en cours. L'urbanisation sous la forme de logements individuels, la tertiarisation des activités ne seraient ainsi pas des plus favorables du point de vue de l'accroissement des bases locales d'imposition. Il reste que les logiques de flux (de constructions, d'aménagement) modifient moindrement les stocks en place et les situations héritées ; les modalités administratives d'évaluation des bases fiscales, actuellement en vigueur, contribuent à cette inertie en termes d'imposition. Aussi, les métropoles, telles que désignées institutionnellement, sont-elles riches d'un point de vue fiscal (et financier), au nom des dynamiques passées bien davantage qu'en raison des changements liés à la métropolisation en cours. Ce qui conduit d'ailleurs à souligner de potentiels hiatus entre les attentes placées à l'endroit de ces ensembles agglomérés en termes de rayonnement, d'attractivité... et la réalité des moyens que les gouvernements locaux sont à même de consentir à ces fins. Le gap est d'ailleurs d'autant plus prononcé que toutes ces métropoles sont elles-mêmes inégalement dotées en richesse fiscale.

Parallèlement à de telles inégalités quant à la disponibilité des bases taxables, les différences fiscales entre collectivités et leur progression sont également conditionnées par l'usage, politique, fait par les représentants locaux du pouvoir de modulation des taux d'imposition dont ils sont dépositaires. Même si l'on met en relief que ce pouvoir s'érode au fil des réformes⁵⁹⁸ et que son maniement s'avère somme toute modéré, cette potentialité demeure, conformément à l'esprit et aux principes décentralisateurs.

Les configurations locales, les caractéristiques mêmes des tissus urbains, productifs et/ou résidentiels, les volontés politiques locales... exercent de la sorte un poids dans la génération des ressources budgétaires, notamment fiscales, ainsi que dans leurs évolutions. Compte tenu des nécessités *a minima* d'équilibre entre ressources et charges, les budgets les réunissant ont toutes probabilités de porter eux aussi la marque des particularités territoriales. Ce qui laisse entendre que le système financier local peut difficilement être tenu comme un ensemble homogène et qu'au contraire, il se diffracte en différents sous-systèmes possédant des traits propres, sur la base de considérations territoriales. La mise au jour de ces sous-ensembles et de leurs logiques constitutives apparaît dès lors comme l'une des conditions essentielles d'une approche compréhensive des finances locales.

Les politiques financières/budgétaires des collectivités comme clé d'entrée

Afin d'aborder de plain-pied les sous-systèmes envisagés, notre approche intégrée nous a amené à placer l'accent sur un (sous)objet d'observation singulier, possédant lui-même une transversalité certaine, à savoir les politiques financières/budgétaires déployées dans les collectivités, sous l'égide de leurs représentants. Ce choix est somme toute cohérent avec l'organisation décentralisée du fonctionnement local, reconnaissant une autonomie – régulée – aux gouvernements subnationaux, leur octroyant des marges d'action, notamment d'un point de vue fiscal et financier.

Conceptuellement, le budget de chaque entité locale fonctionne lui aussi à la manière d'un système. En conséquence, une quelconque sectorisation en son sein n'a guère lieu d'être. Néanmoins, pour des raisons de clarification analytique, nous avons rompu l'unité de ces comptes locaux et des politiques afférentes. Ainsi avons-nous examiné successivement quelques-unes de leurs déclinaisons en matière de taxation, de recours à des crédits avant de procéder à des analyses croisant plusieurs composantes des budgets. Ces explorations empiriques indiquent entre autres qu'impôts, emprunts et dépenses locales forment un réel triptyque, scellé par des interdépendances (systémiques) unissant ses trois sommets. Selon les collectivités, ces relations sont placées soit sous le signe de la substitution (l'emprunt palliant alors l'insuffisance de la richesse locale et le faible niveau des impôts), soit sous le sceau de la complémentarité (ressources définitives et temporaires

⁵⁹⁸ Cette érosion se manifestant par ailleurs de façon différenciée selon les territoires.

étant simultanément mobilisées au service d'un haut niveau de dépenses, le budget local connaissant parfois un effet de dilatation dans un contexte de forte richesse). La transversalité se reconstruit de la sorte. Si elle révèle une unité budgétaire, elle indique surtout l'existence d'actions coordonnées, possédant peu ou prou une certaine cohérence dans le maniement des deniers locaux ; ce qui donne corps à la notion même de politique financière locale et signifie en retour sa pertinence.

L'intérêt de l'approche retenue réside en outre dans le trait d'union qu'elle permet d'établir entre des éléments d'ordre financier et l'action publique dans son ensemble, telle qu'elle est mise en œuvre au sein des collectivités elles-mêmes et sous leur égide. En dépit de la dissymétrie qui les sépare⁵⁹⁹, recettes et dépenses ont partie liée au sein du budget, au-delà même de considérations simplement formulées en termes d'équilibre budgétaire. En théorie comme en pratique, qu'on les considère dans leur nature ou selon leur fonction, les dépenses effectuées prennent sens « en actes », dans une action à l'égard d'un tiers, dans un domaine de compétence donné, ou bien encore en vue de la fourniture de services publics locaux ou d'interventions auprès de publics ciblés... Telles sont en effet bien les missions dévolues aux entités décentralisées. Dépenses et recettes entretiennent ainsi d'étroites relations d'interdépendance avec l'ensemble des interventions – sectorielles ou transversales – visant à transformer ou à maintenir le territoire. Les politiques financières ou budgétaires possèderaient néanmoins des singularités, sectorielles : effectuer des dépenses, réunir des moyens au titre des taxes ou sous forme de prêts suppose en effet l'utilisation d'outils dédiés et adéquats. Ce qui fait inévitablement écho aux instruments fiscaux et/ou budgétaires à disposition des collectivités, aux règles présidant à leur maniement.

De ce point de vue, nous ne saurions remettre en question le fait que l'exploration économique des finances locales par le biais du mode de fonctionnement des « institutions financières territoriales »⁶⁰⁰ est essentielle. A ce titre, les analyses conduites par G. Gilbert et A. Guengant sont fondamentales. Notre approche par les politiques financières locales capitalise indiscutablement sur ces apports, que nous mobilisons de façon continue. Notre démarche engage cependant à ne pas considérer les institutions en question de façon abstraite mais bien plutôt à les envisager dans leur utilisation, située à la fois dans un jeu d'acteurs et dans un contexte territorial.

Les analystes des finances locales, les experts de l'économie publique locale à laquelle nous nous référons soulignent régulièrement l'importance des dimensions politiques dans le maniement et le devenir des budgets locaux. Les auteurs prêtent ainsi attention aux effets de préférences (soit encore à celles des habitants en matière de services publics locaux ou de consommations collectives), aux choix ou aux comportements des élus (effectués en se fondant sur l'expression des choix de l'électeur médian ou moyen). De façon complémentaire, la mise au jour des interactions fiscales repose quant à elle sur des hypothèses de concurrence, d'imitation entre les décideurs et leurs pairs, représentant d'autres collectivités (de même rang ou de niveaux différents). Les acteurs politiques agiraient ainsi au nom d'une rationalité (économique) supposée. On peut admettre l'existence de cette rationalité ou de cette propension aux calculs, y compris lorsque les acteurs en question l'expriment sous forme de visées électoralistes.

Nos analyses confirment à leur façon ces points de vue : à contexte territorial et à situation budgétaire semblables, il est des exécutifs ayant fait le choix de contracter des emprunts à risques pour leur collectivité et d'autres n'ayant pas franchi ce pas. Par habileté et/ou par stratégie, un certain nombre d'entre eux ont su tirer parti des zones de flou, non couvertes par les dispositifs de surveillance et de pilotage du crédit local. Pour autant, plusieurs arguments et observations indiquent que le poids des élus dans les délibérations, voire

⁵⁹⁹ Que ce soit conceptuellement, politiquement ou institutionnellement, ce que nous avons souligné à diverses reprises.

⁶⁰⁰ Rappelons qu'il s'agit des dispositions juridiques régissant les budgets locaux et leur mode de fonctionnement, et plus globalement des règles auxquelles se conforment les acteurs locaux chargés de leur gestion et/ou des décisions les concernant.

celui de leurs services, demande à être considéré de façon relative. Parmi les multiples facteurs susceptibles d'intervenir au sein du processus – collectif – de décision, importent par exemple les particularités des relations de crédit, instaurées avec les institutions délivrant les prêts, ainsi que des pratiques (auto)régulatrices entourant de longue date l'appel à des crédits. L'autonomie de la collectivité est en jeu, dès lors que certains seuils d'endettement sont franchis, ce qui peut figurer un risque pour l'appareil décisionnaire. Dans un registre voisin, les analyses effectuées en matière de dépenses de personnel, de pratiques en matière de péréquation horizontale... illustrent la complexité non seulement des dispositions instrumentales mais également de la logique des décisions, débouchant sur une multitude d'arrangements collectifs. La diversité des cas de figure mis en relief contribue de la sorte à enrichir, en la nuanciant, l'explication qui se voudrait causale et déterminante, en étant uniquement fondée sur les comportements des acteurs et sur les ressorts de leurs rationalités. A ce titre, la notion de politiques est porteuse, en ce qu'elle est à même de fédérer une multitude de déterminations et de modes d'expression. Elle invite entre autres à tenir les responsables locaux non seulement comme acteurs des décisions portant sur le territoire qu'ils représentent mais également comme émanant de ce territoire, dans ses multiples dimensions. Ils seraient ainsi des représentants et des acteurs du pouvoir territorialisé (Frinault, 2012b).

Si nous avons explicité quelques-unes des intrications – potentielles et effectives - entre le territoire, ou même la configuration territoriale, et la situation fiscale ou budgétaire locale orientée en fonction des options retenues par les décideurs locaux, nous avons également pointé d'autres relations de dépendance entre ces deux dimensions et l'action publique conduite localement. Ce qui, à sa façon, conforte la nécessité de ne pas examiner les finances des collectivités en soi, mais bien de considérer ces dernières de façon plus ample, « en actes ».

Les résultats de l'examen de l'implication financière d'intercommunalités en matière de politiques locales de l'habitat constitueraient un exemple de cette nécessaire mise en perspective. En particulier, s'il n'existe pas de lien (strict) de proportionnalité entre la contribution des communautés dans le soutien à la production de logements d'une part et les montants budgétaires qu'elles dépensent en la matière d'autre part, leur présence financière s'avère une des conditions nécessaires à l'effectivité de leur mission de chef d'orchestre dans le domaine d'action en question. L'accomplissement de cette mission requiert en particulier de leur part une ingénierie dédiée, soit encore une mobilisation durable de moyens financiers. Leurs apports budgétaires apparaissent bien comme l'une des ressources indispensables et indirecte à la fabrique de l'action publique locale. L'implication de chaque communauté prend dès lors un tour singulier, en lien avec les priorités en matière d'habitat adoptées pour le territoire, avec les contraintes pesant sur les moyens disponibles et les particularités locales de la construction intercommunale.

La contextualisation et la prise en compte de la configuration territoriale est encore palpable lorsque l'on traite de dimensions plus spécifiquement financières, tel le fonctionnement de la péréquation horizontale, au travers d'un dispositif particulier comme le FPIC. De façon marquée, on perçoit que les usages locaux de ce dispositif ont à voir avec le rôle dévolu à l'intercommunalité, dans ses liens avec les communes, au nom de visions de la solidarité telle qu'elle est sensée s'exercer au sein de chaque espace de groupement. Ils entretiennent encore des rapports étroits avec les représentations locales en matière de gouvernance communautaire, avec les équilibres communaux et finalement, avec ce que les représentants de chaque institution ont comme visées pour l'espace dont ils ont charge. Les registres de légitimation reposent encore sur une perception singulière de l'espace communal et/ou intercommunal, posé dans des rapports de solidarité ou de rivalité avec d'autres ensembles territoriaux.

De tels constats, relatifs à l'intrication entre réalités des actions publiques locales et configurations territoriales nous ont amené à prôner des approches « augmentées »⁶⁰¹ des réalités territoriales, incluant le registre financier quand, bien souvent, il n'est pas pris en compte. Si ce registre n'est pas nécessairement premier, tout en étant déterminé territorialement, il s'avère bien déterminant des actions susceptibles d'être conduites. Ces constats nous conduisent encore à effectuer des pas de côté par rapport à des approches globales, ou nationales, qui tout en possédant un pouvoir explicatif avéré, ne peuvent être totalement explicatives des réalités observables.

Des interdépendances entre situations (fiscales et financières) et contextes territoriaux

Si nous postulons de l'existence de liens unissant les situations budgétaires locales, reflétant les politiques associées, et les caractéristiques mêmes des territoires, la nature de cette (inter)dépendance peut être précisée. La relation est nette ainsi que le montrent, de façon cumulative, différents types d'explorations. Ainsi, des analyses typologiques, conduites selon des protocoles et des jeux variés de variables budgétaires, pour des panels distincts de collectivités, font apparaître des figures-clés, rendant compte d'articulations singulières entre situations et contextes.

Pour autant, la diversité des classes et de leurs profils (selon les variables retenues), la variabilité au sein des groupes identifiés (à variables données) laissent entendre que si les particularités des contextes jouent un rôle explicatif majeur, elles ne sont pas entièrement déterminantes. Ce qui révèle une certaine autonomisation de la situation fiscal-financière au regard du contexte socio-territorial. La dépendance entre les deux registres n'est pas suffisamment intense au point de donner lieu à des liens univoques, voire causaux. Au sein des plus grandes villes par exemple, l'emprunt n'appelle pas systématiquement l'emprunt ; à période donnée, toutes les localités ne se rangent pas au mouvement général de désendettement. En phase de diminution des dotations étatiques, à la différence de ce qui vaut en tendance d'ensemble, dans certaines collectivités, la pression fiscale et les impôts sont orientés à la hausse. L'effort d'équipement, et ses modalités de financement, ne sont encore pas identiques dans des villes pourtant semblables du point de vue de leur attractivité et du développement de leur territoire, etc. Nous l'avons évoqué, les choix opérés par les décideurs locaux constituent l'un des facteurs à même de rompre une totale homologie entre contexte territorial et situation financière.

De telles disjonctions peuvent être imputées, nous l'avons évoqué, au fait que, même si elles sont localisées dans des espaces présentant des états ou des dynamiques semblables de développement, chacune des mailles territoriales peut faire l'objet, de la part de ses représentants, de politiques fiscales et financières singulières. Une diversité d'autres facteurs intervient, générant des proximités ou des dissemblances entre situations, à contexte territorial comparable. Nous pourrions évoquer l'effet des règles budgétaires imposant des tours communs à toutes les entités locales, celui des modes d'allocation des dotations versées par l'Etat au nom de critères spécifiques de différenciation entre attributaires, ou bien encore celui des évaluations des situations locales construites par les établissements bancaires, conditionnant des accès plus ou moins facilités à des crédits...

Malgré tout et de façon transversale aux différentes typologies, apparaissent des figures récurrentes d'étroite intrication entre finances et territoires, dont au moins deux sont particulièrement marquantes. A rebours, leur existence met en évidence les discordances entre les conceptions en vigueur des instruments fiscaux ou financiers d'une part, et les réalités ou les devenir territoriaux d'autre part.

La première de ces figures, somme toute fréquente, vaut pour les territoires en perte de vitesse sur le plan démographique, sur celui des activités. Les tensions budgétaires (en matière de fiscalité, de dette) sont

⁶⁰¹ Rappelons que nous entendons par là une perception et une analyse intégrant des dimensions (supplémentaires) des faits, allant au-delà de celles immédiatement et ordinairement perceptibles ou retenues.

intenses. Les contraintes de moyens sont telles que les dépenses ne sont guère élevées. Certes, les dispositifs fiscaux et leur inertie ménagent la résilience et la soutenabilité budgétaire de ces territoires⁶⁰². Les récents changements en matière de taxation accentuent toutefois leurs désavantages. Des doutes peuvent émerger quant aux capacités (budgétaires) des collectivités impliquées s'il s'agit pour elles d'accompagner la déprise en cours ou même d'aller à son encontre. Ainsi, fondamentalement, l'existence même des politiques locales serait mise à mal du fait d'une conjonction défavorable. Ce qui inciterait de surcroît à questionner le sens de la décentralisation et les ambiguïtés de l'organisation en place (Pontier, 2015), tout autant que la portée des mesures mises en place en termes d'aménagement du territoire et de péréquation, et illustrerait encore la difficile conciliation entre équité et autonomie, qui demeure un des dilemmes – récurrents - présents au cœur du système financier local (Gilbert, Vaillancourt, 2013).

La seconde figure est celle des localités attractives d'un point de vue touristique. Bien souvent riches, ces collectivités sont pour la plupart d'entre elles engagées dans des flux intenses de dépenses, notamment d'équipement, soutenues par des recours à des crédits. Sans que l'on puisse exonérer leurs élus des responsabilités qui leur reviennent et tabler sur leur ignorance des risques afférents, bon nombre de ces collectivités ont souscrit des emprunts toxiques et sont tombées dans les pièges tendus avec ces derniers. Si ces cas de figures sont paroxystiques et possèdent des traits problématiques propres, implicitement, ils invitent à interroger les fonctionnements plus ordinaires. Qu'en est-il par exemple du sens et de la pertinence des mailles institutionnelles⁶⁰³, des compétences dévolues au local face aux réalités auxquelles sont confrontées les collectivités ? Tout autant, ils enjoignent à pointer un manque d'adéquation entre les instruments de financement à disposition des localités concernées et la réalité des charges leur incombant. De façon générale, des impôts acquittés par des propriétaires et/ou des résidents à demeure, au nom des conceptions héritées de la fiscalité locale, peuvent-ils convenir pour le financement de dépenses imputables à des flux de passants tels qu'ils irriguent désormais maints territoires ?

Les finances locales prises entre des tendances à la territorialisation comme à la déterritorialisation

Placer les politiques financières locales, les situations budgétaires qui en résultent et leurs interdépendances avec les configurations territoriales au centre des analyses revient à se situer dans une horizontalité certaine. Cela ne signifie pas pour autant que les logiques verticales, les visions émanant de l'Etat et de ses représentants en matière de devenir des budgets locaux... n'imprègnent pas les raisonnements. A ce titre, nous avons déjà pointé quelques incidences des logiques réformatrices initiées au niveau national.

D'emblée, nous avons par ailleurs souligné la présence de l'Etat en matière de fiscalité locale, dans le régime de l'emprunt accessible aux collectivités ainsi que dans l'attribution à ces dernières de ressources, sous forme de dotations et de subventions. Le gouvernement central serait ainsi le grand agent de la régulation et de la redistribution en direction des entités subnationales. Cette présence – historique – est elle-même évolutive. Preuve en serait une moindre contribution budgétaire, le volume des dotations issues du budget de l'Etat ayant diminué. Le passage d'un pilotage des finances locales « par les recettes » à une surveillance « par les dépenses » attesterait d'ailleurs d'un changement de nature dans les modes d'intervention étatique. Soit encore un ensemble de faits et de tendances que l'on pourrait qualifier comme relevant d'oscillations entre recentralisation et décentralisation ou encore comme des gradations entre les états en résultant...

⁶⁰² L'évolution des bases fiscales ne reflétant pas – ou partiellement - celle des valeurs effectives des biens, ces dernières étant en perte de vitesse.

⁶⁰³ Eu égard notamment aux discordances entre population présente et résidente des localités concernées (Terrier, 2011), à leur attractivité.

Cette piste est délicate à emprunter ; elle risquerait par ailleurs d'être restrictive voire unidimensionnelle⁶⁰⁴. De façon alternative, il nous semble qu'une grille de lecture en termes de territorialisation vs déterritorialisation peut être élaborée.

Pour exemple, même si les mesures contractuelles mises en place dans le cadre du pilotage des budgets locaux « par les dépenses » incluent des clauses d'adaptation au cas par cas pour les collectivités concernées⁶⁰⁵, l'observation des conditions de modulation indique que le dispositif est largement aveugle à des considérations territoriales⁶⁰⁶. La réforme fiscale de 2010 est elle-même ambiguë du point de vue de la prise en compte de ces considérations. Les modifications des modes d'imposition sont dans les faits peu attentives aux capacités d'action locale, à leur progression, voire leur portent atteinte. Conjointement, selon la nature des tissus productifs, les assiettes et les produits perçus localement sont destinés à être plus ou moins élargis. Des mesures décidées nationalement influent de la sorte de façon indirecte, voire de manière imprévue, sur le cours des différences fiscales séparant les territoires. Une part des nouvelles contributions en place (la CVAE) est par ailleurs administrée : elle devient ainsi largement indifférente au contexte territorial et à l'intervention des décideurs locaux.

De ces transformations, la géographie des inégalités fiscales et budgétaires entre collectivités ressort inmanquablement modifiée. Ce qui ne peut aller sans susciter un redéploiement des dispositifs de péréquation, compte tenu non seulement des sensibilités politiques de tous bords en termes d'égalisation financière mais également des obligations constitutionnelles en la matière. Ainsi progressent les reversements entre collectivités, soit sous forme de compensations entre « gagnantes » et « perdantes » à la réforme (FNGIR), soit par le biais des nouveaux outils de péréquation horizontale (FPIC). Avec cette logique arithmétique de vases communicants, le local est renvoyé au local, sous le regard toutefois de l'Etat, maître des règles du jeu.

Ceci met en relief, sous différents angles, que des tendances contraires traversent la fiscalité, les finances locales ainsi que leurs principes organisateurs⁶⁰⁷. De façon dialectique, les unes conduisent à une adhérence des budgets aux réalités territoriales, les autres à une forme de détachement. Ni les unes ni les autres ne sont sans incidences sur les capacités financières, et donc d'action, des collectivités, soit encore sur leur territorialisation ou *a contrario*, sur leur déterritorialisation.

Des finances publiques territoriales ?

Les éléments que nous avons réunis concernant la construction de l'intercommunalité communautaire et ses déclinaisons nous semblent synthétiser les points de raisonnement précédemment avancés et même servir de bases pour des prolongements, nous conduisant à avancer la notion de « finances publiques territoriales ».

Nous avons défini l'intercommunalisation comme le processus⁶⁰⁸ de constitution des groupements (à fiscalité propre) ou des communautés. Le passage de la maille communale au périmètre intercommunal diffère radicalement d'un simple changement d'échelle. Il s'opère autour d'enjeux économiques et politiques.

⁶⁰⁴ Les enjeux seraient alors placés dans une opposition entre logiques verticales et horizontales, à l'exclusion d'autres facteurs possibles. Serait en outre postulée une homogénéité ou une unité de ce qui relève d'un côté de l'Etat, de l'autre des gouvernements sub-nationaux.

⁶⁰⁵ Les circonstances locales prises en compte sont précisées dans l'Instruction interministérielle (du 16 mars 2018) relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de Programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁶⁰⁶ Ce que confirment les premiers bilans des contrats établis ainsi que l'enquête relative aux contrats dits de Cahors dans le cadre du projet de recherche InveST (cf. volume 1).

⁶⁰⁷ Ces forces contraires contribuant elles-aussi à la complexité du système (cf. *supra*) et pour le moins, à son manque de lisibilité.

⁶⁰⁸ Ou le mécanisme. Sachant qu'il est délicat, dans un cas comme dans l'autre, de fixer un terme au mouvement en cours. La phase actuelle de *statu quo* dans les recompositions institutionnelles n'exclut ni d'autres évolutions, ni la manifestation d'impacts indirects et différés des mutations déjà intervenues.

Il suppose une mise en commun de moyens, de compétences entre les membres du groupement, dont une bonne part donne lieu à des validations par les assemblées locales. A l'issue, la communauté est dotée de ressources (de différentes natures), participant à la constitution d'un cadre spécifique pour la fabrique de l'action publique locale. La conduite de cette dernière en est modifiée comparativement à ce qui préexistait avec les seules communes. Au nom d'un principe de neutralité, aux contours imprécis, le cadre d'intervention de ces dernières est pour partie préservé, pour partie transformé. L'intercommunalisation induit un entre-deux, situé lui-aussi entre détachement et adhérence par rapport aux réalités communales. Existente en outre des ressorts dont les représentants locaux peuvent se saisir en vue d'adapter le fonctionnement de l'ensemble intercommunal aux réalités de leur territoire, tous ressorts que corsètent les dispositions institutionnalisées. L'organisation qui en est issue est à la fois donnée et construite. Il en résulte un état singulier d'intercommunalité, y compris en matière de finances, ressources fiscales et charges étant diversement partagées, voire redistribuées, entre les membres du groupement. A toute échelle, s'ensuit un ordre des différences budgétaires qui n'est ni celui des communes, ni celui des communautés.

Ainsi émergeraient des finances (publiques) intercommunales rassemblant celles des différents ensembles, parcourues par leur complexité. En dépit de singularités irréductibles et propres à chaque groupement, des traits communs unissent les situations particulières des ensembles intercommunaux, laissant envisager des partitions possédant une certaine homogénéité. Les analyses indiquent que ni les statuts institutionnels, ni les régimes fiscaux n'épuisent les différences ou ne suffisent à fonder les similitudes. Une part des écarts tient alors aux particularités des territoires eux-mêmes, aux arrangements collectifs mis en place à des fins de réunion de moyens et d'action. Soit encore la manifestation d'une territorialisation. Au sein des finances (publiques) intercommunales se dessineraient alors des finances (publiques) territoriales, fondées sur une unité, sur une intrication entre statut institutionnel, dimensions fiscales et budgétaires, et (homologie de) contexte territorial, ouvrant par là même vers des potentialités relativement partagées en termes de capacités budgétaires face à des nécessités d'action.

Une construction analogue pourrait être réalisée pour les communes, et même pour les institutions départementales ou régionales. Pour exemple, les budgets des communes sont si hétérogènes que l'ensemble « finances communales » possède peu de substance. Nous avons constaté qu'il est traversé par des tendances tantôt contraires, tantôt graduées, minant la portée d'un diagnostic global. Importent alors les sous-ensembles possédant une homogénéité non seulement du point de vue de leur situation financière mais également du point de vue des contextes territoriaux, de l'intrication entre ces deux dimensions⁶⁰⁹. Les collectivités concernées disposeraient alors de capacités analogues en termes d'action publique, communale et même territoriale, voire seraient confrontées à des problématiques proches⁶¹⁰. Cette partition serait probante à des fins de vision compréhensive des entités subnationales et de leurs réalités « en actes ». Il ne s'agirait plus tant d'une approche territorialisée des finances des collectivités que, dans une construction pragmatique⁶¹¹, de tenir ces dernières comme un objet territorial, possédant une territorialité certaine.

Assurément, s'inscrire dans le champ des analyses posées en termes de territorialisation/déterritorialisation ou de territorialité ne peut aller sans susciter des interrogations. Ces dernières sont d'ailleurs nombreuses et

⁶⁰⁹ Leur repérage enjoignant de fait à ne pas s'en tenir à une géographie du développement territorial d'un côté, une analyse de la distribution spatiale des inégalités budgétaires entre collectivités de l'autre.

Cette mise en perspective contribuerait par ailleurs à (re)donner sens à la notion de territoire, devenant espace problématique ou bien encore espace au sein duquel se posent des problématiques semblables en termes d'action publique (Hassenteufel, Smith, 2002).

⁶¹⁰ La probabilité qu'existent de telles analogies est en tout état de cause plus élevée que celle issue d'une prise en considération de façon dissociée de leurs finances d'une part, de l'état de leur développement ou des caractéristiques socio-territoriales d'autre part.

⁶¹¹ En étant liée à l'action et en questionnant les liens entre la production de savoirs, voire l'expertise, leurs modalités et légitimité, et les pratiques (Barbier et al., 2013).

somme toute déjà anciennes, voire dépassées (Vanier, 2015). Sans nier débats et controverses ou réserves potentielles, la conception de la territorialisation telle que nous l'avons avancée (cf. Chapitre introductif) nous semble pouvoir être maintenue. Déclinée à l'action publique, elle rend en particulier compte de la capacité des décideurs locaux à mobiliser des ressources en cohérence avec les objectifs définis pour le territoire dont ils ont charge, avec l'atteinte de ces finalités. Compte tenu de leur statut, les moyens budgétaires et les politiques associées participent pleinement du mouvement à l'œuvre, amenant à considérer les réalités au plus près des territoires, de leur dynamique et des finalités qui leur sont assignées. De ces points de vue, la territorialisation diffère d'une simple localisation ou d'une seule projection sur le local d'actions publiques définies au niveau national ou encore, de réalités observées à cette échelle. Ainsi, le passage du « local » au « territorial » signifie une rupture de sens, voire participe du ré-enchantement de l'action publique⁶¹² (Faure, 2020).

Pour autant, les politiques locales, qu'elles soient ou non financières, sont englobées dans des systèmes de relations qui ne sont pas uniquement locaux ; elles ne ressortent pas uniquement des espaces infranationaux. Leur conduite est pour partie déterritorialisée et de ce fait, leur analyse requiert également de l'être (Douillet et al., 2015). Les processus réformateurs et les logiques verticales, tels que nous les avons évoqués, contribuent à cet état de fait. La territorialité⁶¹³ se construit ainsi sous l'effet de logiques contraires, de nature et d'intensité variables.

Sur un autre plan, les mobilités des individus, celles des acteurs économiques réduisent la portée des ancrages territoriaux, minent le sens même des territoires, voire encore portent atteinte aux modalités usuelles de financement de l'action des collectivités⁶¹⁴ (Sterck, 2004). L'action publique des collectivités deviendrait elle-même transversale, multi-partenariale et partant, interterritoriale...

Pour autant, entendue dans sa portée politique et collective, une territorialité des actions et des finances fait sens. Si le territoire ne peut de toute évidence être rabattu à ses dimensions administratives, le périmètre de la maille institutionnelle proprement dite est bien celui où se détermine puis s'exerce le pouvoir de taxation. Plus généralement, au nom du principe de spécialité territoriale, c'est encore celui où s'élaborent et s'exécutent les décisions ressortant des représentants locaux, et tout particulièrement celles portant sur la perception de l'ensemble des recettes locales comme sur les usages de ces moyens. La constitution de l'intercommunalité, les nombreuses modifications conduisent certes à ne pas tenir ces limites comme figées. Toutefois, même transformées et y compris lorsqu'elles sont engagées dans des coopérations, ces limites perdurent, fondant une unité de moyens, de décisions ou bien encore de ressources. La territorialité résulterait alors d'alliances et de constructions politiques.

Cette unité exercerait même, en retour, des effets sur la territorialisation elle-même (Faure, 2014), allant jusqu'à modifier non seulement les conditions relatives aux moyens mais également les principes de l'action publique et collective. Soit des boucles de rétroactions auxquelles, en raison notamment d'effets de limitation inhérents à nos modes d'approches, nous n'avons pu accéder. Des dépassements (conceptuels et/ou méthodologiques) seraient ainsi à engager, ne serait-ce qu'en vue de consolider les éléments de résultats d'ensemble auxquels nous sommes parvenus, voire dans la perspective d'amener à quelques généralisations.

⁶¹² Selon l'auteur, la rupture et le ré-enchantement (au regard de solutions stato-centrées) s'effectuent autour de deux enjeux : l'efficacité des interventions publiques (grâce à la montée en puissance des collectivités locales) et la citoyenneté par la proximité (grâce à l'implication des individus au plus près de la décision publique). Il resterait à discuter si le mouvement de ré-enchantement se propage également aux finances publiques lorsque de locales, elles deviennent territoriales.

⁶¹³ Tout en étant conscient que « ce concept s'avère problématique car il fait l'objet d'interprétations et d'usages peu uniformes et cohérents, voire très explicites quant à ce qui est évoqué lorsqu'on recourt à ce terme, soit une difficulté des plus préjudiciables à sa vocation identitaire, à sa fonction relationnelle et à son potentiel heuristique, et par conséquent au plus vaste objectif d'une meilleure compréhension de notre condition territoriale. » (Bédard, 2017, np). Selon l'auteure, il est fréquemment non défini (tel un concept-valise), ou réifié comme ultime clé d'interprétation (telle une pierre philosophale).

⁶¹⁴ Il deviendrait en particulier difficile de circonscrire le périmètre des financeurs des services publics locaux.

Des perspectives de dépassements et de pistes à emprunter

Les constructions que nous avons élaborées nous ont progressivement conduit à dessiner les contours d'un objet singulier, à savoir celui des finances publiques territoriales. A ce stade, cette délimitation, les contenus que nous avons avancés nous semblent buter sur des limites, provenant des soubassements théoriques, voire disciplinaires, sur lesquels nous avons tablé, des éléments d'observation que nous avons choisis ainsi que des méthodes d'investigation que nous avons adoptées. Après avoir identifié tout ou partie de ces obstacles, nous esquissons des perspectives propices à leur dépassement. Nous formulons également des pistes préfigurant de potentiels travaux à venir, voire un programme de recherche(s).

*De l'économie publique locale à une approche pluri/multi ou interdisciplinaire*⁶¹⁵

Compte tenu de notre trajectoire de formation et de recherche, nous nous sommes orienté vers une entrée (disciplinaire) des finances locales, retenant (principalement) les concepts, apports théoriques et résultats empiriques de l'économie publique locale⁶¹⁶. Cette entrée peut difficilement être remise en question en tant que telle ; pour autant, nous ne pouvons aller sans nous demander, finalement, si ce cadre est entièrement adapté aux investigations que nous avons effectuées. Dit autrement, si l'approche par l'économie publique, telle qu'envisagée, convient incontestablement pour des analyses macroéconomiques ou nationales des finances locales, ses déclinaisons spécifiques sous forme d'économie publique locale sont-elles appropriées lorsqu'il s'agit d'aborder les budgets et comptes des collectivités dans leur globalité⁶¹⁷ et surtout, de façon multidimensionnelle ? Des contenus strictement économiques sont-ils de mise, voire suffisants, eu égard à la complexité du système que constituent les finances des entités publiques locales et les sous-systèmes qui les composent, d'autant qu'ils sont saisis dans leurs intrications avec des dimensions territoriales ?

On pourrait avancer qu'une perspective mono-disciplinaire et qu'une approche globale ne sont pas antinomiques. S'ouvrirait alors en particulier une discussion à propos des biens publics locaux, dont l'offre est au cœur de l'activité des collectivités locales, voire qui constitue une de leurs raisons majeures d'être et qui, directement ou non, sont de la sorte placés au centre des analyses. Soit encore des éléments qui, logiquement, relèvent de l'économie publique locale. Cet angle disciplinaire ne serait *a priori* pas incompatible avec ces éléments ou objets, tenus dans leur globalité.

Pourtant, il ressort que, contrairement à ce que laisse entendre la théorie économique standard, il n'est guère envisageable de raisonner sur l'essence des biens publics en question, celle-ci étant alors définie *a priori*, sur la base de défaillances du marché. Dans les faits, il apparaît d'ailleurs que cette anomalie de la théorie donne lieu, pour son dépassement, à des artefacts et à des réappropriations conceptuelles (Boudes, Darrot, 2016). Qui plus est, l'approche par l'économique ne permet pas d'aborder les dimensions normatives, socio-culturelles, notamment des biens ne devant pas, à un moment donné, donner lieu à une production privée, de ceux faisant l'objet d'une gestion collective, répondant alors à des finalités particulières⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Les termes « multidisciplinaire », « interdisciplinaire » et « transdisciplinaire » font généralement allusion à une coopération et à l'intégration (graduée) de différents domaines disciplinaires. Cette catégorisation peut être discutée, enrichie de la notion de « pluridisciplinarité » (Germain, 1991 ; Létourneau, 2008). L'interdisciplinarité, supposant une intégration aboutie des savoirs (et concepts) et des méthodes, conviendrait aux finances publiques territoriales, compte tenu des multiples approches – croisées – dont elles peuvent faire l'objet.

⁶¹⁶ En tant que fournissant, rappelons-le, des bases théoriques pour l'analyse de la production – située et spatialisée - par les gouvernements subnationaux de biens publics locaux. Nous avons d'emblée écarté le côté normatif et évaluatif de l'économiste public local (fondé sur des références strictes à l'efficacité et à l'équité) et plutôt retenu son côté positif, se référant aux pratiques concrètes des collectivités (Mougeot, 1990) et à leurs incidences.

⁶¹⁷ « Pour qu'il y ait globalité, tant dans un cadre mono- que pluri- ou multidisciplinaire, il faut que l'étude porte sur l'ensemble des éléments pris comme un tout, sur la totalité des variables en cause. Et un ensemble de variables prises comme un tout —et non individuellement — peut se concevoir autant à l'intérieur d'une seule discipline qu'à l'intérieur de plusieurs disciplines. » (Germain, 1991, p. 147)

⁶¹⁸ La distinction entre des biens publics « par essence » et d'autres « par finalité » mériterait d'être discutée. Historiquement et les décisions portant sur les biens tenus comme publics sont peu remises en cause, au nom d'un difficile renoncement sociétal à l'offre

D'ailleurs, nombre de biens publics et locaux, notamment ceux qui sont désignés comme tutélares, ont une dimension éminemment politique. Il est toutefois reconnu que celle-ci a encore été peu étudiée (Wickberg, 2018). La décentralisation a en outre comme effet – politique – de redessiner, au sein des biens publics, ceux qui sont locaux et ceux qui ne le sont pas ou plus.

De telles incertitudes ou imprécisions ont vraisemblablement contribué aux glissements que nous avons effectués, souvent implicitement, nous amenant à passer de la notion de biens (ou de services) publics locaux à celle d'action publique locale. Le changement, terminologique et conceptuel, permet d'incorporer le sens politique et collectif de cette action elle-même. Ce qui nous a également orienté vers des (sous)objets singuliers, à savoir les politiques financières/budgétaires locales, conditionnant cette offre et conditionnées par elle. Au risque d'opérer un glissement additionnel, vers de nouvelles limitations...

Nous l'avons souligné, nous nous sommes en effet focalisée sur des manifestations tangibles de ces politiques. Nous avons observé et analysé ces dernières au travers de leurs *inputs* (ou moyens), voire dans leurs *outputs* (sous la forme de dépenses consenties). Nous n'avons pas réellement fait apparaître la théorie de l'action⁶¹⁹ ou la logique d'intervention sous-jacente⁶²⁰, ni même les impacts effectifs (socio-territoriaux) qui résultent des interventions en question. Faute encore de ressources suffisantes ou adaptées, nous nous sommes encore principalement concentré sur les dimensions substantielles de l'action publique locale, sans accorder une attention symétrique à ses aspects processuels (Frinault, 2012b)⁶²¹.

En conséquence, des élargissements théoriques nous apparaissent *in fine* indispensables, en vue de qualifier les formes d'intervention des puissances publiques (locales) dans le fonctionnement non seulement économique mais également social et politique. Au-delà de leur seule évocation, comment s'organisent réellement les jeux d'acteurs contribuant à donner forme à ces politiques locales et comment les qualifier ? Des outils conceptuels nous sont nécessaires afin de les envisager, en incluant les rapports de forces et les tensions dans lesquelles elles trouvent place (Lataste, 2014), en intégrant la diversité des intérêts en présence (Douillet et al., 2015). Ces fondements sont encore utiles pour conférer une substance effective, ainsi que de réelles potentialités analytiques, à des notions que nous avons principalement effleurées. Nous avons par exemple mis l'accent sur les *policies*, nous référant peu aux *politics* ou aux *politics* auxquelles elles sont indissolublement liées...

Aussi, au titre de la globalité des finances locales justifiant d'une pluralité d'approches disciplinaires, sur la base des limitations que nous avons pointées, pourrait par exemple être soulignée la nécessité d'articulations, voire d'intrications, avec les sciences politiques (en vue par exemple de décrypter la complexité des logiques horizontales et verticales dont les interférences nous sont fréquemment apparues), avec la sociologie politique (éclairant quant aux positionnements des acteurs impliqués dans les processus de délibérations et d'actions), etc. Les coopérations, telles qu'initiées dans le cadre des chantiers de recherche dans lesquels nous sommes engagé et auxquelles nous avons fait référence, ne sont que des prémices, demeurant à étendre voire à consolider.

existante de tels biens (Guengant, 1993b). Les biens publics/collectifs par finalité auraient ainsi toutes probabilités de devenir publics/collectifs par essence, leurs producteurs ou gestionnaires ayant toutefois des latitudes pour en déterminer l'offre en quantité et en qualité.

⁶¹⁹ Notions et théories donnant lieu à de nombreuses discussions théoriques (cf. en particulier : Girard, M., 2007, « Éléments de critique des théories de l'action », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 3 (1), pp. 47-60).

⁶²⁰ Soit encore des vocables largement empruntés aux théories de l'évaluation des politiques publiques (Knoepfel et al., 2001).

⁶²¹ Avec l'auteur, il est possible de retenir que les dimensions substantielles renvoient principalement aux aspects tangibles des actions (les ressources mobilisées, les contenus...) quand les aspects processuels font essentiellement écho aux modes d'élaboration des choix et des décisions.

Des interrogations méthodologiques

Tout en pointant la nécessité et l'intérêt de prendre en compte les jeux d'acteurs, les rapports de forces, les logiques de divers ordres..., tout en reconnaissant le bien-fondé de méthodologies unissant différents modes d'approches, nous ne saurions remettre en cause notre inclination pour des analyses quantitatives. A ce stade, nous ne questionnerons pas non plus une prédilection pour les statistiques descriptives ou exploratoires, plutôt que pour celles à visées explicatives (*cf.* Chapitre introductif). La complexité des finances locales, la pluralité des dimensions selon lesquelles les territoires peuvent être qualifiés, la mise en évidence des intrications entre registres financier et territorial apparaissent comme autant de faits conduisant à privilégier les analyses multidimensionnelles et typologiques, telles que nous les avons pratiquées. *A posteriori*, il ressort bien qu'elles sont pertinentes pour délimiter puis qualifier des sous-ensembles possédant une réalité du point de vue des finances publiques territoriales.

Elles représentent en outre un moyen terme. Si la logique territoriale est poussée jusqu'à son terme, ceci conduit à considérer chaque entité locale comme singulière⁶²² ; seules des monographies sont alors envisageables. A l'autre extrême, les résultats d'une analyse nationale de faits territoriaux sont discutables, en ce qu'ils font abstraction d'une forte hétérogénéité, maintes fois révélée, et qu'ils nient les particularités. L'identification de groupes ou de classes, possédant une certaine homogénéité, qu'il est possible de qualifier, engage vers d'autres éclairages que ceux apportés par une orientation vers le « localisme » ou par une forme de « nationalisme »⁶²³ qui, tout en étant essentiels, n'épuisent pas les possibles en matière de constitution des savoirs, si tant est qu'on puisse jamais les épuiser.

Se pose toutefois la question des entités locales, à retenir comme éléments de base pour la constitution de typologies. Nous avons testé divers panels, considérant tantôt par exemple les villes les plus peuplées, tantôt les communes réparties en diverses strates démographiques⁶²⁴, tantôt encore des ensembles intercommunaux différenciés selon leur statut et/ou leur régime fiscal... Des indices statistiques permettent d'évaluer les distances ou proximités entre les classes/groupes de ressemblance identifiés à l'issue des analyses typologiques. Pour autant, avant même leur formation, est-on assuré que les entités les composant sont suffisamment semblables, au point qu'elles possèdent des analogies et qu'elles puissent par la suite s'apparenter à un profil commun ? Assembler des localités sur la base de caractéristiques choisies, voire justifiées, ne conduit-il pas, en certains endroits, à courir le risque d'un certain nominalisme (Guéranger, 2012) ? Avec l'auteur, on reconnaît que ces biais sont patents dans les analyses dédiées aux institutions intercommunales, ne serait-ce qu'en raison des évolutions mêmes des groupements. Le seul fait d'être une communauté ne garantit en rien une comparaison, des analogies avec des entités semblables d'un point de vue institutionnel. Ces biais et ces risques sont en outre d'autant plus présents que l'accent est placé sur les dimensions territoriales, sur les singularités afférentes aux contextes et aux configurations.

Des voies de dépassement résideraient pour une part dans la consolidation, conjuguant plusieurs regards disciplinaires, du cadre conceptuel et du questionnement théorique présidant à la constitution même des typologies évoquées. A cadre et à questionnement analytique donnés, une autre façon de procéder⁶²⁵ consisterait à multiplier les analyses, à les croiser, en les pratiquant sur des échantillons d'objets statistiques et des panels de variables descriptives supportant des variantes. A partir du moment où les faits structurants et les enseignements majeurs demeurent relativement stables, preuve ne serait-elle pas apportée de la stabilité du protocole méthodologique et de la robustesse des enseignements, quasi-indépendamment des

⁶²² Soit parce qu'elle regroupe en son sein plusieurs territoires différents, soit parce qu'elle est contenue dans un territoire singulier.

⁶²³ Ou bien d'une version territoriale du nationalisme méthodologique (Dumitru, 2014).

⁶²⁴ Tout en reconnaissant et en soulignant d'emblée que des critères démographiques peuvent difficilement être tenus comme pertinents en matière de différenciations/de similitudes entre collectivités. Notre démarche n'est ainsi pas exempte d'ambiguïtés à cet égard.

⁶²⁵ Que nous avons d'ailleurs pour partie empruntée. Il s'agit néanmoins plutôt d'un résultat cumulatif que d'un objectif fixé *a priori*.

particularités irréductibles des objets initialement considérés ? Des explorations conceptuelles complémentaires, en lien avec des chercheurs familiers de divers domaines disciplinaires, des réflexions quant à des orientations méthodologiques à emprunter... nous paraissent en conséquence indispensables en vue de dépasser des limites que nous avons pointées⁶²⁶.

Un programme multi-dimensionnel

Entre autres, les perspectives de dépassement mentionnées nous conduisent à proposer un programme de recherches, composé de différentes pistes de travail complémentaires. Ces dernières sont établies en miroir avec la construction que nous avons précédemment restituée, de façon synthétique, soit encore celle qui nous a permis d'approcher ce que nous désignons comme les finances publiques territoriales.

Le programme en question se situe au croisement ou bien à l'intersection de plusieurs dimensions, qui demandent à notre sens à être mobilisées simultanément, voire qui sont pratiquement indissociables.

La première de ces dimensions est conceptuelle, nous venons d'en faire état. Des apports de cette nature sont en effet indispensables afin par exemple de donner de la substance non seulement à la notion de politique (financière) locale, mais encore à celles de résilience, de soutenabilité, etc.

La seconde dimension est méthodologique : les objets empiriques dont nous nous sommes saisi, les modes de traitement et d'analyse que nous leur avons appliqués ne sont ni les seuls, ni les plus appropriés, du point de vue de la robustesse ou de la généralisation des résultats recherchés.

La troisième dimension relève principalement de la nature, voire de la profondeur, des investigations projetées. Les unes sous-entendent principalement un approfondissement ou une généralisation des analyses auxquelles nous avons d'ores et déjà procédé. Nous avons par exemple fait état d'intrications entre situations financières et contextes territoriaux mais ces interrelations restent à qualifier, de façon précisée. D'autres sous-entendent davantage une mise à jour des observations. On peut en effet faire l'hypothèse que les interdépendances entre les recettes, les dépenses et les emprunts des collectivités ont évolué, sous l'effet du resserrement des contraintes financières : quelles déformations en résultent du point de vue des trajectoires des sous-systèmes financiers territoriaux ? Si les prémices de ces investigations sont déjà posées, il en est d'autres qui sont plus inédites au regard de nos approches antérieures. Elles requièrent de ce fait des investissements d'une toute autre ampleur/intensité. Nous avons abordé des questionnements relatifs aux chaînages inter-temporels au sein des budgets des collectivités, aux inégalités financières séparant ces dernières et surtout, cherché à dévoiler des interdépendances entre les « actes » des collectivités, dans différents domaines sectoriels, et les configurations budgétaires locales. Les problématiques alors soulevées appellent des explorations substantielles. Du fait de l'étendue des compétences à mobiliser pour ce faire, de la nécessité de penser le déroulé progressif de chantiers de travail ainsi que la consolidation itérative de leurs apports, les tâches ne peuvent qu'être réalisées par des équipes⁶²⁷, incluant des chercheurs d'horizons (disciplinaires) différents, autour de projets de moyen-terme.

Nous présentons de façon schématique le programme de recherches en question, combinant les différentes dimensions évoquées, sans toutefois les dissocier, en incluant à titre illustratif quelques-uns des premiers questionnements afférents aux thématiques de travail. L'ensemble – alors multi-dimensionnel - conduira(it) à explorer, conjointement, les aspects systémiques, territoriaux et diachroniques des finances des collectivités. Tout autant sous-entend-il, dans sa mise en œuvre, l'usage de méthodes tant quantitatives que qualitatives.

⁶²⁶ Dont l'inventaire n'est pas exhaustif.

⁶²⁷ Et comprenant des étudiants et doctorants intéressés par les thématiques mises à l'étude.

Le programme en question reposerait tout d'abord sur une identification des sous-systèmes présents au sein des finances publiques territoriales, de leurs trajectoires d'évolution. Cette identification consoliderait les fondements que nous avons contribué à poser jusque-là. Il porterait ensuite sur un examen des déclinaisons territoriales des traits majeurs des finances des collectivités telles que nous les avons identifiées, à savoir leur résilience et leur soutenabilité. Des états mêmes des (sous)systèmes financiers territoriaux seraient ainsi qualifiés. Il comporterait encore des travaux rendant compte des finances des entités locales « en actes » : des observations pourraient être centrées sur des territoires concernés par des dispositifs d'action spécifiques, offrant alors l'occasion de révéler des dépendances inter-temporelles au sein des budgets des collectivités impliquées. Ce qui mettrait à l'épreuve les relations systémiques et les dépendances des finances au regard des réalités politiques et des mutations territoriales, (in)validant les hypothèses que nous avons formulées à leur sujet. Des analyses particulières seraient enfin consacrées aux inégalités budgétaires interterritoriales, à leur portée ou à leur sens ainsi qu'à leurs correctifs éventuels. Même si les questions et les débats (scientifiques) relatifs à ces inégalités sont anciens, leur abord mérite, nous semble-t-il, d'être prolongé, voire renouvelé.

Identifier des sous-systèmes au sein des finances publiques territoriales, dessiner leurs contours et leurs trajectoires

En nous fondant sur diverses indications révélant l'hétérogénéité manifeste qui traverse les finances des collectivités, nous avons postulé que le système financier local se diffractait en une pluralité de sous-systèmes, l'unité de ces derniers reposant à la fois sur des similitudes dans les situations financières des collectivités les composant et sur des traits communs dans leurs contextes territoriaux. D'ores et déjà, à l'occasion de diverses explorations thématiques (*cf. supra*), nous avons pu identifier un certain nombre de sous-ensembles financiers et territoriaux possédant une consistance certaine. L'approche n'était cependant ni systématique, ni totalement raisonnée, nous l'avons mentionné.

En conséquence, des travaux sont requis en vue de dessiner effectivement les contours des sous-systèmes composant le système alors tenu dans sa totalité, puis de caractériser les collectivités figurant dans ces sous-ensembles et enfin, de révéler les principes structurants contribuant à conférer des traits singuliers à ces sous-groupes.

L'entreprise ne va en rien de soi. Elle soulève un certain nombre de difficultés auxquelles nous nous sommes d'ailleurs déjà heurtés (Navarre, Rousseau, 2013 ; Talandier et *al.*, 2019). Atteindre l'objectif visé suppose en effet de tenir compte d'enjeux à la fois méthodologiques et conceptuels. D'un point de vue pragmatique, l'un des objectifs consiste à décrire au mieux, simultanément, les situations financières et les contextes territoriaux, les premières comme les seconds étant à appréhender de façon multidimensionnelle, compte tenu de leur complexité. Le défi est alors de demeurer dans un périmètre circonscrit de variables d'observation qui se prête à des analyses typologiques sans les biaiser. Ce qui suppose *a minima* des opérations de sélection et surtout, leur réalisation en cohérence avec les finalités visées. Qui plus est, d'un point de vue théorique, les situations et les contextes en question sont généralement saisis au travers de registres disciplinaires différents, chacun poursuivant ses perspectives propres et s'attachant à des points spécifiques d'attention.

L'investissement résidant dans la mise en dialogue puis en convergence d'orientations *a priori* différentes, en vue de parvenir à une co-construction qui soit pertinente, ne saurait être sous-estimé. Un travail d'explicitation conséquent est ainsi à effectuer afin de dépasser le postulat que nous n'avons fait que poser, faisant état de l'existence d'interdépendances entre finances des collectivités et contextes territoriaux.

Ces étapes sont les préalables nécessaires à la construction des partitions envisagées. Plus avant, des travaux en commun avec des spécialistes des méthodes économétriques amèneront à qualifier, pour les sous-

systèmes identifiés, les relations d'interdépendance à l'œuvre entre situations et contextes⁶²⁸, à les mettre à l'épreuve de réalités empiriques.

Qui plus est, des analyses spatiales – en bonne et due forme – conduiront à faire apparaître puis à analyser la répartition des sous-systèmes financiers et territoriaux au sein de l'espace national. Ces observations apporteront alors des éclairages quant aux mécanismes de concurrence et/ou d'imitation entre collectivités, compte tenu des logiques de propagation des dynamiques majeures de développement. Quels sous-espaces apparaissent finalement, par intrication entre les périmètres institutionnels fondant l'action des collectivités, et les territoires à enjeux économiques voire leurs hinterlands, les uns et les autres étant irrémédiablement aux prises avec des flux de tous ordres ? Quelle géographie complexe se dessine de la sorte et comment l'expliciter ?

De tels éléments de résultats apparaissent indispensables en vue de valider, ou d'invalider, le parti pris en faveur d'une approche territorialisée des finances locales. Cette dernière sera *in fine* mise à mal si les facteurs majeurs de différenciation, tant du point de vue des situations financières que des contextes territoriaux, sont identiques pour tous les sous-systèmes identifiés et s'ils jouent un rôle analogue. En particulier, si l'état de richesse fiscale (et/ou de dépense) des collectivités demeure en tout état de cause structurant, d'un point de vue analytique, à quels faits socio-territoriaux peut-on précisément le référer ?

A l'inverse, la mise au jour de combinaisons distinctes, voire de gradations, sera propice à l'identification d'associations plus ou moins favorables, d'un point de vue financier et territorial. Ce qui sera, par exemple, de nature à fournir des indications quant à la restauration des capacités locales d'action, lorsque ces dernières apparaissent comme fragilisées, voire pour qualifier les dispositifs politiques éventuellement mis en place en vue de les consolider. Pour exemple, des injections de fonds en direction des budgets locaux, sous forme de redistribution financière ou de péréquation, sont-elles les plus appropriées lorsque les insuffisances se trouvent plutôt du côté des caractéristiques mêmes des systèmes productivo-résidentiels ? Complémentairement, dans la mesure où il n'existe pas de symétrie intangible entre état du développement territorial et situation budgétaire des collectivités concernées, quelles sont parmi ces entités locales celles dont les capacités budgétaires apparaissent comme suffisantes, et comme suffisamment établies, au point que leurs décideurs puissent effectivement consacrer des moyens en vue d'activer les ressources territoriales⁶²⁹ ? *A contrario*, quelles sont les entités justifiant d'interventions conséquentes tant du point de vue budgétaire que sur le plan de l'activation des ressources en question ?

Tout en étant empreint d'une nette inertie, le système financier local est sujet, nous l'avons noté, à des mutations internes. De ce fait, au-delà même du repérage de sous-ensembles au sein des finances publiques territoriales, un point d'intérêt majeur nous semble résider dans la mise à jour de la permanence ou au contraire des modifications de la consistance de ces sous-ensembles au cours du temps. En particulier, comment se recomposent-ils progressivement, sous le poids conjugué des dynamiques diversifiées de développement territorial d'une part, des transformations qui affectent les finances des collectivités d'autre part ? S'achemine-t-on vers une différenciation croissante ou bien au contraire, les tendances majeures conduisent-elles à une homogénéisation progressive ? Est-il possible de repérer des trajectoires⁶³⁰, partagées ou spécifiques, qui puissent être imputables à l'action publique conduite localement⁶³¹, conduisant en particulier à des évolutions remarquables des richesses fiscales ou suscitant des modifications substantielles des conditions d'attractivité des territoires ? Que nous disent finalement ces évolutions dans la distribution

⁶²⁸ Voire à révéler d'éventuels faits de causalité.

⁶²⁹ Les notions de système productivo-résidentiel et de ressources territoriales sont issues des travaux produits par M. Talandier et L. Davezies (cf. Bibliographie).

⁶³⁰ Nous l'avons mentionné, la notion de trajectoire, simple dans ses apparences, suppose de réels approfondissements méthodologiques.

⁶³¹ Identifiables via les volumes dépensés et leurs évolutions ou bien encore repérables à l'occasion de travaux d'enquêtes dédiés.

des capacités d'action des collectivités, en écho avec des représentations associées à un mode de fonctionnement décentralisé, fondé sur l'existence de différences mais tablant simultanément sur des principes d'unité ?

D'un point de vue pratique, la production d'états des lieux des finances publiques territorialisées ira(it) dans le sens d'une conciliation entre la diffusion d'une information organisée selon une perspective descendante et uniformisée, portant sur les périmètres administratifs en vigueur, telle qu'elle prévaut actuellement, et la constitution de représentations « horizontalisées » qui, tout en ne s'affranchissant pas entièrement des conventions à l'œuvre, reposerait sur des similitudes dans les problématiques budgétaires et territoriales auxquelles sont confrontées les entités locales, ces dernières étant difficilement cumulables. Ainsi serait tentée une conciliation, certes difficile à opérer, entre le local et le territoire (Desrosières, 1994).

Qualifier les résiliences territoriales

Nous avons mis en évidence que, tout en étant régulièrement dans un état d'équilibre instable et parcouru d'incertitudes, le système financier local fait peu ou prou preuve d'une réelle capacité d'adaptation, face aux impulsions au changement auxquelles il est en permanence confronté.

Pour exemple, nous l'avons évoqué, même si elle inclut un ensemble de mécanismes ménageant les continuités, la suppression de la taxe professionnelle a été et demeure en elle-même source de transformations majeures dans la génération des ressources fiscales locales et surtout, de modifications territorialement différenciées dans les dotations des collectivités en bases taxables. En lien avec les particularités du tissu résidentiel et productif présent dans leur territoire, à plus ou moins long terme, toutes les collectivités ne seront pas également gagnantes/perdantes au jeu de la réforme. Leurs budgets doivent et devront en toute hypothèse être ajustés à la progression, plus ou moins forte, des ressources qu'elles tirent de leur taxation. La résilience des finances des collectivités se décline en conséquence en une pluralité de formes territoriales.

Certains de nos travaux ont contribué à apporter des éclairages quant aux transformations fiscales à l'oeuvre (Navarre, Rousseau, 2013a, 2013b) ; ils ne sont toutefois pas allés jusqu'à aborder les nécessités d'adaptations budgétaires plus ou moins intenses qui ne peuvent manquer d'intervenir, en écho avec la dynamique – modifiée – de la richesse de chaque collectivité.

De nouvelles perspectives d'infléchissements et de mises à l'épreuve des résiliences territoriales se dessinent, nous l'avons souligné, avec la suppression en cours de la taxe d'habitation⁶³².

A nouveau, les mécanismes compensateurs garantiront à brève échéance une neutralité dans les montants perçus, gageant ainsi de l'acceptabilité de la réforme. Des changements fiscaux ne manqueront toutefois pas d'apparaître. Nous avons d'ailleurs fait état d'une « immobiliarisation » ou d'une « fonciarisation » de la fiscalité des communes. Les dynamiques d'aménagement, leurs contenus programmatiques... revêtent une importance décisive et renouvelée, s'agissant des flux de bases et des produits fiscaux à venir. Même si les transformations inhérentes aux changements dans les impositions n'ont pas encore réellement donné lieu à des évaluations, il est d'ores et déjà patent que ces incidences seront territorialement différenciées, en écho aux mutations socio-urbaines.

Avec la réforme en cours, d'autres types de distinctions territoriales voient par ailleurs le jour : la situation fiscale des lieux touristiques est ainsi par exemple relativement préservée, la taxe d'habitation sur les

⁶³² Rappelons que, suite aux termes de l'article 16 de la Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales sera intégralement supprimée à compter de 2023. En compensation, les communes deviendront attributaires de la taxe foncière sur les propriétés bâties revenant antérieurement aux départements. Ces derniers ainsi que les intercommunalités à fiscalité propre percevront une fraction de la TVA. Pour toutes les collectivités est posé le principe d'une compensation à l'euro près, à la date de mise en place de la réforme.

résidences secondaires perdurant. Les collectivités concernées seront de la sorte exposées à des modalités d'adaptation différentes de celles prévalant par ailleurs. Quels (dés)avantages fiscaux et budgétaires en résulteront pour elles ? S'ensuivra-t-il des inflexions dans leurs politiques locales d'attractivité ?

La suppression de la taxe affecte également, de manière notoire et différenciée, les intercommunalités ainsi que les départements. Le pouvoir fiscal de leurs représentants est singulièrement érodé. L'évolution de leurs ressources fiscales est désormais conditionnée par les règles de partage et par l'évolution de la TVA qui leur échoit. Immanquablement, les incidences ne seront pas les mêmes partout. Les réductions des pouvoirs de taxation dépendent en effet de la place qu'occupait l'impôt désormais supprimé au sein du budget (intercommunal, départemental). Les gains et pertes à venir avec le changement de taxe et d'assiette sont par ailleurs fonction du différentiel entre la progression que connaîtra la TVA et celle qu'auraient eues les ressources fiscales antérieures.

S'ouvre en conséquence un chantier de travail inédit. L'une de ses finalités est d'interroger les changements – cumulatifs – apportés au fil des réformes aux ressources fiscales à disposition des entités décentralisées, d'analyser leur sens au regard des principes politiques à la base de l'organisation institutionnelle et du partage des rôles entre niveaux de gouvernement. En sus de ces réflexions théoriques ou conceptuelles, une piste d'investigation vise précisément à saisir quelles sont les transformations fiscales en résultant, de façon différenciée, pour les collectivités. Comment les cartes de l'évolutivité de la matière fiscale en sont-elles rebattues ? Par ailleurs, dans la mesure où l'usage du levier fiscal est également en cause, quelles représentations sont associées, selon les territoires et les niveaux de gouvernement, aux modifications mêmes des pouvoirs locaux d'imposition ? Les acteurs locaux s'accommodent-ils somme toute assez aisément de la perspective de disposer de ressources administrées, le changement pouvant être relativement indolore puisque les modifications des taux de taxation étaient modérément pratiquées ?

Enfin, il s'agit de révéler quelles sont les adaptations s'ensuivant dans la conduite et dans la tenue des budgets, prenant alors forme d'autant de résiliences territoriales. Si comme nous l'avons souligné, la fiscalité a, de longue date, perdu son rôle de variable d'ajustement des budgets (Gilbert et *al.*, 2009), les décideurs locaux ne peuvent manquer de réagir aux modifications récentes affectant sa dynamique : comment sont ajustés les différents postes de dépenses et de recettes, compte tenu de leurs dépendances systémiques, sous contrainte d'équilibre et en lien avec les objectifs assignés à l'action publique locale ? En particulier, note-t-on des ajustements spécifiques dans les sous-ensembles identifiés en raison leurs particularités financières et territoriales, des modifications sensibles de leurs trajectoires ?

Supprimer la taxe d'habitation et lui substituer la taxe foncière sur les propriétés bâties ne fait pas pour autant disparaître une bonne part des critiques adressées à la fiscalité locale, à savoir celles portant sur les modes d'évaluation puis d'actualisation des bases de la taxation (*cf.* Chapitre 2). Des réflexions sont engagées au niveau national afin de remédier à ces défauts, tenus comme majeurs⁶³³. Les intérêts en présence, les scénarios envisagés, les alternatives proposées, les compromis prenant forme... sont à ce titre des objets requérant à la fois des observations et des analyses⁶³⁴. Ce sont autant d'éléments possédant une portée heuristique. Ils témoignent en effet non seulement du sens attribué à la fiscalité au sein des budgets locaux, mais également de ses perspectives de devenir, en lien plus ou moins étroit avec les réalités – économiques – des territoires et des contribuables. Rendre la fiscalité locale dépendante de faits de marché, de leurs fluctuations et de leurs évolutions différentielles est-il par exemple conforme avec l'une des vocations

⁶³³ L'article 146 de la Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de Finances pour 2020 précise les modalités et le calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Le nouveau dispositif prendra place en 2026.

⁶³⁴ Le Colloque du réseau Finances Locales FiL du 27/11/19, réunissant des représentants de collectivités, des chercheurs et des experts du domaine, a ainsi conduit à esquisser des questionnements relatifs aux alternatives entre valeurs vénales ou locatives des biens à imposer, aux modalités d'évaluation et d'actualisation des assiettes d'imposition, en articulation plus ou moins étroite avec les dynamiques de marché...

assignées à cette ressource, à savoir fournir aux collectivités bénéficiaires des produits stables, en cohérence avec la continuité de leurs activités ? Revues, les assiettes d'imposition intègrent-elles effectivement les résultats des processus de capitalisation foncière qui pourraient présider à leurs évolutions ?

Dans la mesure encore où la taxe foncière devient centrale pour les budgets communaux, une attention particulière ne peut manquer d'être portée, localement, à l'évolution de son assiette, en lien avec les flux de constructions, avec les projets d'aménagement, soit encore avec les politiques de développement et d'aménagement telles qu'adoptées. Des objectifs de rendements fiscaux sont de ce fait susceptibles d'entrer en tension avec d'autres priorités ou injonctions, dont celles fondées par exemple sur des impératifs de limitation de l'artificialisation des sols, de régulation dans l'usage de ces derniers à des fins d'urbanisation.... Quelles conciliations s'établissent (ou non) entre les différents « actes » et priorités des collectivités ? Apporter des éléments de réponse à ce questionnement contribuerait à fournir des éclairages quant à la place – politique - des dimensions fiscales et budgétaires au sein des décisions locales. Est-elle finalement majeure, justifiant alors que l'on aille jusqu'à proposer une lecture « augmentée » (*cf. supra*) des réalités territoriales ou bien finalement demeure-t-elle seconde ?

Dans un autre registre, le concept de résilience est polysémique (Vanier, 2020) et ses usages prolifèrent s'agissant des transformations urbaines, métropolitaines, territoriales..., nous l'avons mentionné. Nous ne saurions prétendre à l'analyse *stricto sensu* de ces tendances, pratiques et représentations ; elles font en effet appel à des expertises spécifiques. Pourtant, revenant sur les nécessités de penser la résilience urbaine, M. Talandier (2020, p. 8) souligne que la promotion de cette résilience repose sur la valorisation des activités locales et sur l'extension des « leviers d'action en direction de ces activités locales aux enjeux productifs et redistributifs ». De façon implicite ou explicite, dans cette perspective, le développement de l'action des collectivités est en jeu, ne serait-ce que pour intensifier les activités dédiées au développement dit humain et supposant, pour la plupart d'entre elles, la fourniture de services publics locaux et/ou l'exercice de compétences dévolues aux entités locales. En lien, les investigations que nous pourrions suggérer consisteraient à décaler notre point de vue, à le compléter, en ne considérant plus uniquement la résilience dans ses aspects fiscaux et/ou financiers et en intégrant d'autres dimensions de l'action publique locale. Conduites en étroite articulation avec les analyses et propositions ouvertes en matière de résilience entendue en termes de développement territorial, d'aménagement urbain..., ces explorations seraient destinées à examiner si et comment les contraintes voire les opportunités budgétaires peuvent entrer en ligne de compte et contribuer aux objectifs que se fixeraient alors les acteurs locaux. L'absence d'intégration de tels aspects ne contreviendrait-elle pas sinon d'une part à la nécessité de parvenir à une approche globale de la résilience, d'autre part à sa portée opérationnelle ?

Explorer les différenciations dans les soutenabilités territoriales

Si dans son ensemble et selon l'acception que nous avons retenue, le système financier local fait montre de soutenabilité, cette dernière n'est pas, d'emblée, de mise de façon analogue pour toutes les entités locales. Nous avons illustré à plusieurs reprises combien les collectivités étaient inégales du point de vue de leur dotation en ressources (fiscales) et partant, dans leurs capacités d'action budgétaire. Compte tenu de l'inertie et des dépendances aux situations héritées, ces différentiels ont toutes probabilités de perdurer, tout en étant assurément modifiés, dans leur nature et intensité, par les mutations à l'œuvre. Les transformations (fiscales, institutionnelles...) que nous avons déjà observées affectent bien l'ordre des différences, le recomposent sans toutefois le faire disparaître. La soutenabilité du système financier des collectivités se déploie sous la forme d'une pluralité de soutenabilités territoriales, et continuera à le faire.

Les fondements ainsi posés demandent à notre sens des investigations complémentaires en vue de prendre une réelle portée analytique.

En particulier, nous avons considéré de façon heuristique la capacité des collectivités à constituer une épargne, tenant cette dernière comme un élément d'objectivation de leur soutenabilité budgétaire. Ce qui peut être mis en discussion d'une double façon : d'une part, la notion de capacité peut elle-même être interrogée ; d'autre part, une déclinaison (ou une assimilation) de la soutenabilité locale à une propension à constituer une épargne budgétaire est susceptible d'être questionnée voire étendue.

Les frontières entre les concepts de résilience et de soutenabilité sont ténues. Ceci suscite inévitablement des zones de superposition dans l'analyse de leurs formes concrètes, y compris lorsque ces dernières sont envisagées d'un point de vue territorial. Une tentative de dissociation peut être introduite en associant de façon étroite la notion de soutenabilité à celle de capacité à utiliser des marges de manœuvre⁶³⁵. Ainsi entendue, elle fait écho à la capacité politique des acteurs locaux à faire émerger une action (Pasquier, 2012), à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre (Dormois, 2006 ; Keating, 2020). La réunion de moyens budgétaires requis à des fins d'action et d'opérationnalisation, les délibérations, compromis et arbitrages entre priorités concurrentes... participent alors pleinement de la constitution de cette capacité. L'usage de marges de manœuvre et des capacités locales est encore, d'après les auteurs, à envisager dans une perspective temporelle. Ce serait *a minima* celle convenant pour la concrétisation du projet politique porté, peu ou prou, par les décideurs locaux, voire par les gouvernements qu'ils constituent (Borraz, 2000). Ainsi se tissent des liens étroits entre capacité politique et financière, conditions territoriales et institutionnelles des prises de décision, conférant une substance (accrue) à la notion de soutenabilité, y compris dans ses aspects budgétaires. L'examen de la littérature scientifique dédiée à ces aspects, des apports des experts du domaine (de la sociologie comme des sciences politiques) apparaissent en conséquence comme indispensables pour la constitution d'un cadre analytique puis à celle d'un dispositif méthodologique à même de permettre une approche effective des politiques, fiscales, financières ou budgétaires que les collectivités sont en mesure de conduire, dans la perspective de satisfaire à leurs engagements tant actuels qu'à venir, d'exercer les compétences qui leur reviennent et d'atteindre les objectifs que leurs décideurs peuvent poursuivre, compte tenu des contraintes auxquelles ils sont confrontés. Nous l'avons souligné, les approches quantitatives n'éclairent en effet qu'une part des éléments constitutifs des stratégies, tactiques ou politiques conçues localement. D'autres apports sont indiscutablement requis afin de décrypter les récits élaborés par les acteurs locaux à propos des choix et priorisations effectués au sein de leur collectivité d'appartenance, de dépasser le stade de ce qui est fréquemment présenté par ces acteurs comme des « évidences territoriales » (Dormois, 2006).

Ils sont encore indispensables en vue de révéler ce qui relève spécifiquement de « l'effet territorial ». Les différences entre localités se situent-elles dans les objectifs poursuivis, dans des utilisations variables des instruments disponibles ou bien encore dans les arènes au sein desquelles se tiennent les débats et dans les alliances finalement conclues ? Les dissemblances sont-elles finalement davantage de forme plutôt que de fond ? Des éclairages relatifs aux usages des finances publiques territoriales, aux pratiques ou aux politiques budgétaires⁶³⁶ sont ainsi de nature à contribuer à « une éthique du dévoilement pour dépasser les lieux

⁶³⁵ La notion d'austérité pourrait ainsi être positionnée à l'intersection des deux concepts. D'un côté, en tant que contexte s'imposant aux entités publiques locales, sous la forme par exemple d'une baisse des dotations étatiques, induisant un renversement de perspective, elle met à l'épreuve la résilience des budgets locaux et des collectivités, les contraignant à des adaptations. D'un autre côté, en tant qu'elle peut être activée localement, dans une perspective de modération des dépenses et/ou des prélèvements alimentant le budget local, elle suppose la mise en œuvre d'une capacité d'action à cette fin, au service de ce projet politique ; elle relève alors plutôt de la soutenabilité des collectivités et de leurs budgets.

⁶³⁶ Peu ou pas explorées en ces termes, à notre connaissance.

communs et autres effets en trompe-l'œil concernant le degré effectif de nouveauté de l'action publique territoriale », à aller dans le sens de la « critique territoriale » (Faure, 2020, p. 3).

Abordant la question de la soutenabilité du système financier local, nous avons placé la focale sur les capacités locales à constituer une épargne budgétaire, à faire perdurer cette dernière. Si ces capacités et si cette grandeur possèdent un intérêt certain, force est de reconnaître que ce constat mérite d'être discuté. L'épargne en question est effectivement un élément charnière des budgets locaux, à l'articulation des logiques présidant aux opérations courantes (rassemblées au sein de la section de fonctionnement) et de celles guidant les investissements locaux (tant en termes de dépenses que de modalités de financement). Le raisonnement ainsi tenu amène à se positionner à l'intérieur des catégories comptables plutôt que de les discuter et de chercher à en saisir les incidences. Rien ne garantit en outre que ces règles ordonnent l'ensemble des pratiques déployées par les collectivités. Il reste que la formation de l'épargne d'une part et ses utilisations d'autre part obéissent à des facteurs multiples ; ils sont au point de concours de nombreux arbitrages. Les interprétations quant à son niveau et à ses évolutions ne sont de la sorte pas aisées à conduire. Elles peuvent être facilitées par une série d'analyses qui, tout en rompant partiellement avec les interdépendances systémiques au sein des budgets et des politiques, sont de nature à apporter des éclairages complémentaires, concourant à expliciter, de différentes façons, comment les capacités d'action budgétaires sont mobilisées, en divers points stratégiques des budgets, conditionnant l'épargne réalisée et conditionnées par les potentialités qu'elle offre.

Dans la continuité des travaux effectués jusqu'à présents et en cours, une initiative consisterait à examiner quelles sont les permanences et les déformations que connaît le triptyque que nous avons identifié, reliant dépenses locales, impôts revenant aux collectivités et recours à des emprunts⁶³⁷, en lien avec les effets cumulatifs et désormais installés du resserrement des contraintes budgétaires auquel sont confrontées les collectivités et en intégrant les facteurs territoriaux⁶³⁸.

En écho avec les compétences dévolues aux collectivités et avec les choix qu'elles sont en mesure d'opérer, compte tenu des incitations ou injonctions adressées au local quant à une modération dans la progression des charges courantes, un point d'attention pourrait être apporté à la croissance respective des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Cette structure est-elle tendanciellement affectée par des modifications substantielles ? Et dans ce cas, pour quels types de collectivités ou de territoires ? Quels facteurs (notamment politiques) sont à l'origine de ces évolutions, révélant des transformations non seulement dans la taille du secteur public local mais également dans la nature de ses interventions ?

D'éventuelles déformations dans le poids respectif des charges courantes et des dépenses d'équipement peuvent être imputées à une attention croissante des décideurs locaux à l'endroit des consommations de ressources (naturelles, environnementales, non renouvelables...), à leur répartition inter-temporelle et ce, en résonance avec des enjeux de durabilité, avec la prise en compte de ces derniers au titre des actions publiques. Le projet InveST (cf. Volume 1) nous donnera l'occasion d'aborder cette thématique, pour les terrains d'étude retenus et pour les politiques sectorielles étudiées. Les résultats de ces premières investigations nous serviront de points d'appui pour développer des travaux (quantitatifs et qualitatifs) sur ces aspects particuliers.

De façon complémentaire, les travaux que nous avons conduits au sujet des dotations des collectivités en bases taxables (à la taxe foncière bâtie) pourraient être systématisés et actualisés. Ainsi seraient confortés

⁶³⁷ *Ceteris paribus*, le niveau des dépenses courantes conditionne celui de l'épargne, influant à son tour sur la hauteur des dépenses d'investissement et sur le besoin de recourir à des prêts. La capacité à épargner et le niveau d'épargne se trouveraient ainsi au centre du triptyque en question.

⁶³⁸ Repérés comme structurants, en écho avec les explorations envisagées des finances publiques territoriales et celles déjà effectuées.

les liens tels qu'esquissés entre les évolutions socio-territoriales et les dynamiques de la matière imposable. Les facteurs influant sur ces dernières nous conduiraient à pouvoir apprécier quelle est, dans la progression des impôts locaux, la part imputable à l'exercice par les élus de la capacité de modulation des taux dont ils sont détenteurs. Nous avons esquissé quelques hypothèses concernant cet usage, lors des premières réductions opérées dans les montants de DGF allouée aux communes et à leurs intercommunalités. En réunissant un matériau empirique adéquat et désormais disponible, que peut-on conclure concernant l'effet compensateur des taux de taxation au regard de l'insuffisance de la matière taxable, au regard encore de diminutions d'autres ressources majeures comme les transferts étatiques ? Note-t-on en la matière des différences sensibles dans l'usage des marges de manœuvre selon les territoires et alors, à quels facteurs les imputer ?

Un recours accru à des prêts peut être un palliatif, face à une moindre progression des ressources fiscales ou des dotations, face encore à des priorités en matière d'investissement public local. Les tendances en matière d'endettement et de désendettement des collectivités méritent alors d'être scrutées, en relation avec les dynamiques des moyens financiers dont elles disposent par ailleurs. Nous avons noté que la plupart des collectivités⁶³⁹ faisaient un usage modéré de leur capacité à s'endetter. La probabilité d'observer des renversements majeurs en la matière est en conséquence *a priori* faible. Malgré tout, un certain nombre d'entités locales se distinguent du panorama commun : leurs budgets sont traversés par des tensions provenant de l'importance de leur encours. Dans un contexte où le redressement des comptes publics devient un objectif majeur, la dette locale fait l'objet d'une surveillance accrue. Sont particulièrement concernées les collectivités impliquées dans les contrats dits de Cahors et dont la capacité de désendettement excède des plafonds fixés au niveau national⁶⁴⁰. Nous nous proposons d'examiner quelles sont précisément les collectivités (du bloc communal) soumises à cet impératif. Un premier temps consisterait alors à identifier, à qualifier la trajectoire (budgétaire, territoriale, politique...) et les ressorts ayant progressivement conduit à cet état de fait. Un second temps résiderait dans l'observation des réactions que suscite localement la contrainte posée avec le dispositif contractuel, dans celle des mesures correctrices mises en œuvre pour répondre à l'impératif gestionnaire. A partir de ces cas spécifiques, de ces situations budgétaires et de ces contextes territoriaux particuliers, quels liens, voire quelle absence de lien, peut-on établir entre solvabilité du budget local et soutenabilité dans la capacité d'action budgétaire de la collectivité ?

Révéler des chaînes de dépendances (systémiques et diachroniques), dans des configurations territoriales choisies

Nos investigations nous ont conduit à identifier des singularités budgétaires (notamment dans la configuration du triptyque reliant impôts, emprunts et dépenses locales) pour des ensembles territoriaux spécifiques, tels ceux par exemple situés dans les zones dites en déprise, ceux encore marqués par une forte attractivité ou par un important potentiel touristique. Tout en révélant des modes de fonctionnement atypiques, ces situations somme toute extrêmes amènent à interroger, en tout ou partie, des configurations plus ordinaires dans lesquelles, tout en n'étant pas aussi aigues, des problématiques analogues sont

⁶³⁹ Au moins parmi les communes et les intercommunalités à fiscalité propre.

⁶⁴⁰ Nous avons évoqué les mesures de pilotage ou de régulation instaurées en la matière (cf. Chapitre 3). De façon précisée, selon les circulaires de mise en œuvre des articles 13 et 29 de la Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, « La trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement ne figure dans le contrat que pour les collectivités pour lesquelles celle-ci dépasse, pour l'exercice 2016 et pour la moyenne des trois derniers exercices 2014, 2015 et 2016, le plafond national de référence défini pour chaque catégorie de collectivités à l'article 29 de la Loi de programmation des finances publiques. » Le plafond est par exemple établi à 12 ans pour les communes et leurs intercommunalités à fiscalité propre (10 ans pour la Métropole de Lyon).

susceptibles de se présenter⁶⁴¹. En cela, sans qu'elle possède une vertu démonstrative entièrement probante, la démarche consistant à se saisir de cas de figure anomaux (d'un point de vue financier et/ou territorial) est à même de fournir des bases préfigurant une production ultérieure et plus conséquente de connaissances.

Nous pouvons retenir ce point d'entrée afin d'atteindre notre objectif, consistant précisément à cerner les intrications entre situations budgétaires, contextes territoriaux et capacités d'action des collectivités concernées. Dans cette perspective, nous proposons de placer la focale sur des territoires particuliers, non pas tant en raison de leur situation ou de leur contexte mais bien parce qu'ils sont inscrits dans des dispositifs particuliers d'action ou de politiques publiques.

Tel est par exemple le cas des villes dites moyennes concernées par le Programme Action Cœur de Ville (ACV)⁶⁴² ainsi que celui des localités impliquées dans le Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU)⁶⁴³. Ces programmes, d'ampleur, ont en commun d'être initiés au niveau national et de donner lieu à une territorialisation. Tout en faisant l'objet d'une gouvernance et de modalités de financement complexes, les dispositifs en question reposent en effet sur une association entre des partenaires nationaux et les collectivités concernées, voire sur un pilotage des actions dans lesquelles ces dernières occupent une place décisive. Il en va même de leur implication financière (Frinault, 2012b). L'objet n'est pas de décrypter la logique de ces programmes ou d'analyser leurs déclinaisons territoriales⁶⁴⁴. Il ne consiste pas non plus à dessiner les contours, au sein des finances publiques territoriales, des sous-ensembles qui regroupent les villes moyennes du programme ACV d'un côté, les collectivités au sein desquelles se déploient des programmes de renouvellement urbain de l'autre. Se fonder sur une unité de dispositifs d'action conduirait à un nominalisme certain et à des risques tout aussi assurés. Le mécanisme même des appels à projet, auxquelles doivent répondre les collectivités avant de participer aux programmes, celui de la mise en concurrence ainsi instaurée (Epstein, 2005 ; Béal et *al.*, 2015) induisent de fait des opérations de sélection entre répondants dont rien ne garantit *a priori* l'existence de similitudes entre les « gagnantes », soit du point de vue de leurs particularités territoriales, soit en termes de priorités d'interventions.

Avec ce choix de collectivités et de dispositifs d'actions, l'objectif consiste plutôt à saisir dans un premier temps si et comment les capacités financières des localités parties prenantes sont intégrées dans le paramétrage des efforts budgétaires qui leur sont demandés à l'occasion du déploiement des actions telles qu'elles sont envisagées puis conduites. Dit autrement, la territorialisation des programmes, telle que conçue, intègre-t-elle un regard particulier en direction des capacités d'action budgétaire disponibles territorialement ? Partant, l'effort qui est demandé aux collectivités est-il proportionné à leurs capacités effectives ? Répondre à cette dernière question suppose un réel travail d'évaluation des participations effectivement requises de la part des collectivités, de leur poids relatif au regard des interventions relevant usuellement de leurs domaines de compétences⁶⁴⁵. Il importe encore de relever quelles sont les

⁶⁴¹ En matière de relations entre dynamique fiscale et territoriale, d'instruments et de périmètres de financement...

⁶⁴² Le dispositif, initié en 2018, vise la revitalisation des centres (villes) des villes moyennes. Les objectifs consistent à « améliorer les conditions de vie des habitants (...) et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. ». Les actions portent à la fois sur l'habitat, le développement économique, l'accessibilité et les mobilités, l'urbanisme et l'aménagement, les services aux habitants. 222 collectivités sont concernées. Les programmes locaux sont pilotés par les maires, en lien avec les présidents des intercommunalités auxquelles elles appartiennent.

⁶⁴³ Ce programme national, lancé en 2014 et devant s'achever en 2030, vise la transformation urbaine de quartiers (de priorité nationale ou régionale) en agissant sur le parc de logement, l'espace et les équipements publics, et en visant à favoriser favorisant la mixité sociale, le développement économique, la rénovation énergétique... Près de 400 communes et/ou intercommunalités sont concernées. Les projets sont portés au niveau des intercommunalités, tout en associant les communes.

⁶⁴⁴ Des membres du Lab'Urba et du Latts, spécialistes des politiques de développement territorial, des politiques locales de l'habitat et de renouvellement urbain, analysent avec attention ces dispositifs, leurs conditions de déploiement et leurs incidences.

⁶⁴⁵ Les travaux en cours dans le cadre du Groupe de Travail Modélisation, au sein du projet InveST (*cf.* Volume bibliographique) visent précisément à apprécier les dépenses (et recettes) locales associées à la conduite de politiques sectorielles particulières. Nous

représentations associées à ces implications financières. Nous avons pu observer que celles-ci, bien au-delà des montants eux-mêmes, s'avèrent bien souvent centrales. A la manière de ce qui a pu être constaté en matière de politiques locales de l'habitat, ces contributions sont-elles de simples conditions nécessaires à une affirmation du rôle des acteurs locaux en tant que pilotes ou chefs d'orchestre ou bien, dans les cas des programmes proposés, sont-elles réellement substantielles ?

Dans un second temps, si une attention particulière est à accorder aux mobilisations des budgets locaux lors du déroulé, effectué somme toute dans un temps court, des projets eux-mêmes, un intérêt tout aussi majeur nous semble résider dans l'évaluation des incidences budgétaires/financières de moyen et de long terme de ces réalisations pour les collectivités elles-mêmes. Ainsi que nous l'avons souligné, les charges courantes induites par les investissements ou allant de pair avec le maintien en état du patrimoine dont les entités locales sont détentrices sont peu ou mal connues. Les villes impliquées dans le Programme ACV et les localités concernées par les NPNRU constituent à ce titre un terrain spécifique d'étude pour aborder ces points et combler, au moins partiellement, des manques d'informations qui demeurent patents. Une fois réalisées et cofinancées les interventions dans les cœurs de ville, dans les quartiers reconnus comme prioritaires et portant sur des espaces et/ou sur des équipements publics, quelles dépenses récurrentes en résultent pour les localités reconnues comme compétentes ? Ces charges à venir tout comme les dépenses évitées avec l'amélioration des situations locales sont-elles intégrées aux réflexions ou aux programmations... préalables ? A nouveau, sont-elles proportionnées aux capacités locales d'action budgétaire ? Qu'en est-il dans les situations et les contextes les plus tendus, bon nombre des localités concernées étant par ailleurs reconnues pour leurs fragilités budgétaires⁶⁴⁶ ?

Conjuguant explorations quantitatives et qualitatives, une telle entrée par les dispositifs d'action s'avèrerait porteuse de connaissances à propos des finances territoriales « en actes ». La faisabilité d'un tel dispositif de recherche serait de toute évidence conditionnée par une coopération effective avec des chercheurs spécialisés dans l'analyse des dispositifs en question ; elle garantirait, entre autres, une sélection raisonnée de terrains d'observation se prêtant au recueil d'un matériau empirique pertinent et aux explorations envisagées.

Prendre la mesure des inégalités (budgétaires) interterritoriales

Au sein des finances publiques territoriales, par construction, les sous-systèmes tels qu'ils seront identifiés posséderont une homogénéité – statistique - interne, cette dernière demeurant en tout état de cause relative, toutes les entités locales étant dotés de particularités pratiquement irréductibles. Les sous-systèmes eux-mêmes, toujours par construction, seront séparés par des écarts plus ou moins intenses. Nous avons fait état de réformes, de mutations affectant les finances elles-mêmes ainsi que les contextes territoriaux, exposant en permanence à l'émergence de nouveaux ordres de différences entre entités, entre sous-systèmes ou bien encore d'inégalités interterritoriales.

Nous l'avons évoqué, s'agissant de la conduite de l'action publique en général, de l'action publique territoriale en particulier, les politistes eux-mêmes discutent de l'influence respective des mouvements de standardisation et de différenciation (Faure, 2007). Sont ainsi en jeu, au moins pour partie, une représentation et une analyse du devenir des écarts interterritoriaux. Les spécialistes du développement territorial questionnent quant à eux l'évolution des inégalités socio-territoriales, interrogeant leurs moteurs comme leurs évolutions (Davezies, 2012). Les constats, quant à la convergence dans les écarts ou dans leur

pourrons capitaliser sur ces apports et les décliner pour tout ou partie des interventions revenant aux collectivités dans le cadre des programmes ACV et NPNRU.

⁶⁴⁶ Les villes dans lesquelles se déroulent des Programmes de Renouveau Urbain sont par ailleurs inscrites dans des Contrats de Ville et pour la plupart éligibles à des mesures de péréquation (verticale et financière) via la dotation de Solidarité Urbaine (DSU).

réduction progressive au cours du temps, différent en particulier en fonction des échelles d'observation, des catégories et périodes d'analyse... Dans un autre registre, les référentiels en matière d'action territoriale sont eux-mêmes en train d'évoluer, s'acheminant de principes relatifs à l'égalité des territoires vers des logiques pragmatiques de mise en œuvre d'une cohésion territoriale (Béhar, 2019).

De la sorte et ne serait-ce qu'au terme d'un panorama succinct, il s'avère que les regards portés sur les différences interterritoriales, sur leur prise en compte à des fins d'analyse, sur les facteurs suscitant des écarts comme à propos de leurs mécanismes correcteurs sont eux-mêmes différents.

Une part de ces différences tient au fait que le terme même d'inégalités est tout aussi chargé de sens que lourd de conséquences (Estèbe, 2020). Finalement, « des inégalités de quoi ? » (Estèbe, 2015). Préciser les acceptions retenues et en décrypter les usages suppose un travail théorique dont il n'est pas envisageable de faire l'économie. A cette réserve près, qu'il s'agira de combler, une piste consistant à prendre la mesure des inégalités budgétaires interterritoriales ainsi qu'à leur donner sens nous semble à même de contribuer à l'analyse des finances publiques, elles-mêmes territoriales, telles que nous les avons circonscrites.

Le potentiel fiscal (ou financier) comporte de nombreuses limites (*cf.* Chapitre 2) lorsqu'il s'agit d'évaluer la richesse des collectivités et ensuite, de qualifier les écarts séparant ces dernières en matière de dotations en bases d'imposition. Les critères de ressources et de charges retenus pour opérer une redistribution financière entre localités font eux-mêmes l'objet de critiques, voire appellent réforme (Pirès-Beaune, Germain, 2015). L'existence de dépendances systémiques au sein des budgets ne facilite assurément pas la détermination d'une indication, simple et aisément maniable, rendant compte de l'état de la situation budgétaire à un instant donné, moyennant les particularités du contexte territorial. S'agirait-il par ailleurs d'apprécier plutôt cet état, ou des capacités (potentielles) d'action ou bien encore leur utilisation effective ? Une fois ces interrogations levées, au sein des sous-systèmes financiers dont l'identification est envisagée, des travaux d'analyse puis de modélisation conduiront à repérer les postes budgétaires finalement structurants et générateurs d'écarts, à caractériser les dépendances à l'œuvre, puis à construire les descripteurs appropriés et enfin, à rendre compte des différences qui fassent sens entre entités, entre sous-systèmes.

A l'issue de cet état des lieux, dans une perspective diachronique, l'évolution des inégalités mises à jour pourra être testée. Quels mouvements tendanciels, entre convergences vers des états communs ou divergences vers des segmentations croissantes ? La réduction des différences signifierait une forme de déterritorialisation ; leur amplification mériterait quant à elle une recherche fine des mécanismes sous-jacents, une identification des collectivités et des territoires s'écartant des valeurs centrales.

Les incidences des versements étatiques – qu'ils aient ou non une visée péréquatrice – sur les inégalités financières entre collectivités, l'évolution de leur performance ont déjà été évaluées et discutées (Gilbert, Guengant, 2004 ; Cour des Comptes, 2016a ; Houser, 2019). Des travaux systématiques sur ce plan présenteraient de ce fait un moindre intérêt. En complément de ces évaluations, dont la conduite est ardue (Uhaldeborde, 2017), les effets des transferts péréquateurs pourront néanmoins être spécifiés selon le positionnement des entités locales au sein des finances publiques territoriales (*cf. supra*). Par ailleurs, à l'occasion des projets en cours (IPL et InveST – *cf.* Volume 1), des explorations sont conduites afin de mettre en évidence les effets d'atténuation imputables aux versements péréquateurs face au resserrement de la contrainte budgétaire, prenant forme d'une réduction de la DGF qui leur est régulièrement allouée. Ces différentes investigations apporteront également des éléments essentiels de connaissance, s'agissant des inégalités budgétaires interterritoriales.

Concernant ces dernières, il apparaît toutefois que des zones d'ombre perdurent. Elles ont notamment trait au rôle que les collectivités elles-mêmes peuvent exercer dans la réduction des différences les séparant. Nous

avons à ce titre mentionné l'existence de dispositifs de solidarité au sein des ensembles intercommunaux, le maniement de la péréquation horizontale...

Il conviendrait alors d'établir si les coopérations construites entre gouvernements subnationaux⁶⁴⁷, si les instruments et cadres d'action mis en place, à différentes échelles, influent effectivement sur la portée et sur les évolutions des inégalités existantes. Quels sont les représentations et les registres de légitimation alors convoqués pour justifier des solutions adoptées ? Quelles conventions observe-t-on localement dans le partage des charges et des ressources et comment sont-elles construites ? Quels sont les objectifs et les modalités de ces arrangements horizontaux (Estèbe, 2015) ?

Par ailleurs, en matière d'intercommunalité par exemple, des analyses ciblées indiquent que l'égalisation des situations communales (voire au contraire l'exacerbation des différences intracommunautaires) s'effectue moindrement par le biais de versements ou sous le poids de changements fiscaux (Gilbert, Guengant, 2008). La redistribution s'opère principalement de façon indirecte, par l'intermédiaire de la répartition différenciée des services (et équipements) communautaires, soit encore par l'action elle-même. Les politiques intercommunales (et communales) sont alors en jeu. La démarche initiée par les chercheurs reste à conforter, ne serait-ce qu'en raison des avancées de l'intercommunalité, des modifications dans le régime des contraintes (fiscales et budgétaires) pesant sur les ensembles intercommunaux. Les questions demeurent quant à elles pratiquement inchangées : quelles incidences les actions locales ont-elles sur les différences intra- comme inter-communautaires ? Leur correction constitue-t-elle d'ailleurs l'un des objectifs des actions publiques territoriales ? Des explorations, tant quantitatives que qualitatives, nous semblent alors requises, en vue d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements.

Finalement, le programme multi-dimensionnel que nous avons établi comporte de multiples directions. Qu'ils s'inscrivent dans le prolongement des initiatives que nous avons déjà pu lancer ou bien qu'ils supposent un certain décalage, conceptuel et/ou méthodologique, les chantiers de travail évoqués et leur réalisation nous semblent nécessaires afin d'approcher les objets que nous avons identifiés, de prolonger des problématiques que nous avons esquissées, de consolider des éléments que nous avons posés.

Il reste que ces chantiers et les (dis)continuités qu'ils sous-entendent demeurent cohérents avec le parti pris, initial et inchangé, à savoir avec celui de procéder à une analyse systémique, territorialisée et diachronique des finances publiques locales, voire... territoriales. Soit encore avec le plaidoyer que nous avons tenté de construire, en leur faveur.

⁶⁴⁷ Compte tenu des concurrences ou des rivalités qui ne manquent pas de les opposer.

Références bibliographiques

- Abadie M., 2018, *La décentralisation 30 ans après*, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 323 p.
- Abadie M., Auby J.-B., Renaudie O. (dir.), 2017, *Un nouveau système territorial ?*, éd. Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 192 p.
- Abecassis P., 1994, « 3. Investissement, emprunt et trésorerie dans les modèles de finances publiques locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 14, pp. 31-61
- AdCF, 2014a, *Intercommunalité Mode d'emploi*, 9 p.
- AdCF, 2014b, *La mutualisation des services après l'adoption de la loi MAPTAM*, Note juridique, 14 p.
- AdCF, 2017, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement*, 33 p.
- Adisson F., Artioli F., 2019, "Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities", *Urban Studies*, SAGE Publications, <https://doi.org/10.1177/0042098019827517>
- Albert J.-L., 2011, « I. Le nouveau paysage communal : la redistribution des fonctions et dépenses entre communes et EPCI », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 31, *L'enjeu de la dépense locale*, pp. 53-61
- Albert J.-L., 2012, « Le secteur communal et la répartition des ressources publiques : problématiques actuelles », *Revue française d'administration publique*, vol. 144, n° 4, pp. 1053-1059
- Allé C., 2017, *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010)*, Thèse de doctorat en Science politique sous la direction de Le Galès P. et Le Lidec P., Ecole doctorale de Sciences Po (Paris), 583 p.
- Allé C., Delpech C., 2018, « Le poids des métropoles dans la commande publique », in Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, pp. 161-182
- Allé C., Navarre F., 2015, *Le système financier local français - Bilan des connaissances et perspectives de recherche*, éd. Recherche du PUCA, n° 227, 314 p.
- André C., Delorme R., 1991, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, Hors-série, Caisse des dépôts et consignations, pp. 51-64
- Angels B., 2008, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la Planification sur les dépenses publiques*, Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2008, Sénat, n° 441, 555 p.
- Antunez K., Baccaïni B., Guérois M., Ysebaert R., 2017, « Disparités et discontinuités territoriales dans la France des nouvelles régions : une lecture multi-scalaire et multidimensionnelle », *Economie et Statistique*, n° 497-498, pp. 19-42
- Armand F., 2002, *Les contrats et marchés publics de services bancaires et d'investissement des collectivités locales et des établissements publics locaux*, Doctorat en droit, Aix-Marseille 3
- Arthuis J., 2003, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale*, Sénat, n° 289, 209 p.
- Attali J., 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, éd. La Documentation française, 245 p.
- Aubin E., 2014, *Droit de l'aide et de l'action sociales : Les enjeux, les sources, les acteurs*, Gualino éditeur, 524 p.
- Bacharan C., Escallier C., Vincenot G., Klopfer M., Groud V., 2018, *Gestion financière des collectivités territoriales*, 8^{ème} édition, éd. Le Moniteur, 522 p.

- Baghestani-Perrey L., Verpeaux M., 2000, « 3- La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés », *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, *La réforme de l'intercommunalité*, pp. 25-43
- Bailly A., 2009, « La science régionale en perspective », *Géographie, économie, société*, vol. 11, n° 1, pp. 1-7
- Bailly A., Derycke P.-H., Torre A., 2012, *50 ans de science régionale francophone*, ASRDLF, éd. Economica, 48 p.
- Balladur E., 2009, « Il est temps de décider », *Rapport au Président de la République*, Comité pour la réforme des collectivités locales, éd. La Documentation française, 174 p.
- Ballain R., 2005, « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique », in Faure A. (dir.), Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, éd. Presses Universitaires de Grenoble PUG, pp. 131-144
- Ballet J., 2008, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, [Online], Dossier 10 | 2008, Online since 07 March 2008, URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/5553>, consulté le 01/07/20
- Baraize F., Négrier E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, éd. L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 310 p.
- Baraud-Serfaty I., 2011, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, vol. mars/avril, n° 3, pp. 149-167
- Barbier M., Cauchard L., Joly P., Paradeise C., Vinck D., 2013, « Pour une approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 7, 1(1), pp. 1-23
- Bartolone C. (Président), 2011, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, Assemblée nationale, n° 4030, 487 p.
- Baude J., 2016, « Les métropoles créent-elles plus d'emplois ? », *EchoGéo [En ligne]*, 38 | 2016, mis en ligne le 13 décembre 2016, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14780> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14780>, consulté le 15/11/20
- Baudelle G., Chaboche J., 2002, « Les logiques territoriales de l'intercommunalité », *De la campagne à la ville, Cahiers Nantais*, n° 2, pp. 95-109 95
- Baudot P.-Y., 2015, « Au-delà de l'ouverture des données, ce qui est en jeu, c'est l'ouverture de la décision », *Informations sociales*, vol. 191, n° 5, pp. 20-25
- Baudry M., Guengant A., Larribeau S., Leprince M., 2005, « Taxe foncière et valeur vénale des propriétés bâties : Le cas des maisons vendues à Rennes entre 1994 et 2001 », *Etudes foncières*, Compagnie d'édition foncière, pp. 9-13
- Baudry M., Guengant A., Larribeau S., Leprince M., 2009, « Formation des prix immobiliers et consentements à payer pour une amélioration de l'environnement urbain : l'exemple rennais », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. avril, n° 2, pp. 369-411
- Baudry M., Leprince M., Moreau C., 2002, « Préférences révélées, bien public local et électeur médian : tests sur données françaises », *Économie & prévision*, n° 156, 2002-5, *Economie publique*, pp. 125-146
- Baumgartner F. R., Foucault M., François A., 2011, « Chapitre 6 / L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in Bezes P. (éd.), *Gouverner (par) les finances publiques*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 299-322
- Béal V., Epstein R., Pinson G., 2015, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 3, pp. 103-127
- Beatriz M., 2019, « Le cycle des élections municipales. Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production », *Clair-obscur, Note de conjoncture*, décembre, Insee, pp. 33-45
- Beaudouin P., Pemezec, P., 2005, *Le livre noir de l'intercommunalité. Les incohérences de la loi Chevènement*, éd. Beaudoin, 117 p.
- Bédard D., 1967, « Le problème des effets de débordement et des subventions conditionnelles », *L'Actualité économique*, vol. 43, n° 3, pp. 415-441

- Bédard M., 2017, « Les vertus identitaire, relationnelle et heuristique de la territorialité – D’une conception culturelle à une conceptualisation tripartite », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 838, mis en ligne le 20 décembre 2017, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/28853>, DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.28853>, consulté le 16/08/20
- Béhar D., 2000a, « L’agglomération : entre gouvernement et gouvernance », *Habitat et société*, n° 19, pp. 2-3
- Béhar D., 2000b, « Les nouveaux territoires de l’action publique », in Pagès D. (dir.), Pelissier D. (dir.), *Les territoires sous influence*, éd. L’Harmattan, pp. 2-12
- Béhar D., 2007, « Après l’intercommunalité : l’intercommunautaire ? », *Pouvoirs locaux*, n° 73, IV, pp. 15-20
- Béhar D., 2014, « Réforme territoriale : faux semblants et vrais changements », *Big Bang territorial 2, Revue d’Economie Régionale & Urbaine*, en ligne à l’adresse <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/10/20/daniel-béhar-reforme-territoriale-faux-semblants-et-vrais-changements/>, consulté le 01/07/20
- Béhar D., 2015a, « Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale », *Esprit*, vol. février, n° 2, pp. 85-95
- Béhar D., 2015b, « Réforme territoriale : la fin d’un cycle ? », *L’Économie politique*, vol. 68, n° 4, pp. 36-46
- Béhar D., 2016, « Les intercos XXL fabriquent une nouvelle figure du pacte intercommunal », *Interco*, Dossier, AdCF, n° 206, p. 22
- Béhar D., 2018, « Régions et métropoles : les rivalités territoriales d’un couple moderne », in Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, pp. 99-110
- Béhar D., 2019, « De l’égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l’épreuve de la métropolisation », *Géographie, économie, société*, vol. 21, n° 3, pp. 251-267
- Béhar D., Estèbe P., 2002, « Intercommunalité : le local entre en politique », *L’état des régions françaises*, éd. La Découverte, pp. 2-6
- Béhar D., Estèbe P., 2012, « Décentralisation : sortir du local et s’émanciper de l’État », *Pouvoirs locaux*, n° 92 1/2012 (mars), pp. 67-71
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2009, « Meccano territorial : de l’ordre territorial à l’efficacité interterritoriale », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, Institut de la décentralisation, IV/2009 (83), pp. 79-83
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2014, « Réforme territoriale : avis de décès de l’interterritorialité ? », *Métropolitiques*, <https://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>, consulté le 01/07/20
- Béhar D., Korsu E., Davezies L., Offner J.-M., Beckouche P., Pflieger G., Poulet M., 2001, « Pour une territorialisation stratégique de l’action publique », *2001 Plus*, n° 57, pp. 5-13
- Bellier M., Taisne R., 2016, « La loi NOTRe : enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d’eau et d’assainissement », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 20, n° 3, pp. 46-49
- Benchendikh F., Desage F., Gralépois M., Guéranger D., Lajarge R., 2011, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? : Note de synthèse*, [Rapport de recherche] PUCA / DGALN - Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer, 5 p. <halshs-00700732>
- Benhamou F., 2010, « L’inscription au patrimoine mondial de l’humanité. La force d’un langage à l’appui d’une promesse de développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 202, n° 2, pp. 113-130
- Benoit O., 2003, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les ‘effets inattendus’ d’une institution », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, pp. 535-558
- Benzécri J.-P., 1973a, *L’Analyse des données, Tome 1 : la Taxinomie*, éd. Dunod, 615 p.
- Benzécri J ;-P., 1973b, *L’Analyse des données, Tome 2 : l’Analyse des correspondances*, éd. Dunod, 619 p.

- Bergès P., Brotons A., Escande-Vilbois S., Gissler E., Hautier A., Juéry J.-F., Olivier M., Subrémon P., 2014, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration, 120 p.
- Bertrand N., Moquay P., 2004, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Economie Rurale*, Société Française d'Économie Rurale, n° 280, pp. 77-95
- Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), 2018, *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, 244 p.
- Bezes P., 2009, « Conclusion. Le 'souci de soi de l'État', nouvelle rationalité politique ? », *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, éd. Presses Universitaires de France, pp. 475-478
- Bezes P. (dir.), Siné A. (dir.), 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, éd. Les Presses de Sciences Po, coll. « Sciences Po Gouvernances », 526 p.
- Billaudot B., 2004, « Institutionnalisme(s), rationalisme et structuralisme en science sociale », *Économie et institutions*, [En ligne], 4 | 2004, mis en ligne le 31 janvier 2013, URL : <http://ei.revues.org/791>, DOI : <https://doi.org/10.4000/ei.791>, consulté le 01/07/20
- Billaudot B., 2005, « Le territoire et son patrimoine », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 1, pp. 83-107
- Binet M.-E., Gilbert G., Guengant A., Pentecôte, J., 2016, « Soutenabilité des finances locales en France. Prévisions à l'horizon 2020 et simulations de mesures d'équilibre budgétaire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juin, n° 3, pp. 557-586
- Binet M.-E., Guengant A., Leprince M., 2010, « Superposition des collectivités territoriales, dépenses publiques locales et hétérogénéité spatiale. Le cas des villes françaises de plus de 50 000 habitants », *Revue économique*, vol. 61, n° 6, pp. 1111-1122
- Binet M.-E., Pentecôte J.-S., 2006, « Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal », *Economie & prévision*, vol. 174, n° 3, pp. 113-127
- Biondi Y., Mussari R., 2013, « Les transformations de l'action publique au prisme des réformes comptables et financières », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 31 mars 2016, URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6716>, consulté le 01/07/20
- Bird R. M., 2008, *Tax Assignment Revisited*, University of Toronto, International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0805, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 32 p. <<https://ideas.repec.org/p/ay/ispwps/paper0805.html>>
- Blanc J., 1995, « Les dysfonctionnements des finances municipales », *Pouvoirs*, n° 73, *La démocratie municipale*, pp. 91-108
- Blanc N., Estèbe P., 2003, « Géographie et politique : le face à face », *Ecologie & politique*, vol. 27, n° 1, pp. 79-89
- Blerald P.-A., 1991, « Théorie du marché politique et rationalité des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 41^{ème} année, n° 2, pp. 235-263
- Blöchliger H., King D., 2006, « Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe l'oeil », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 43, n° 2, pp. 167-217
- Blöchliger, H., 2013, "Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 14, OECD Publishing, Paris
- Bodiguel J.-L., Kessler M.-C., 1968, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 18^{ème} année, n° 2, pp. 257-277
- Bonno B., 1992, « La nouvelle gestion de la dette des collectivités locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 12, pp. 427-454
- Bonrepaux A., Mariton H., 2005, *Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée nationale, n° 2436, 474 p.

- Borraz O., 2000, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n° 13, *Qui gouverne les villes ?*, pp. 11-26, doi : <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1083>, https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2000_num_13_1_1083
- Bontron J.-C., 2011, « Territoires de projets et intercommunalités de gestion, la double inconstance », *Pour*, vol. 209-210, n° 2, pp. 185-192
- Bouba-O., Grossetti M., 2018, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* <hal-01724699, version 1>
- Boudes P., Darrot C., 2016, « Biens publics : construction économique et registres sociaux », *Revue de la régulation* [En ligne], 19 | 1er semestre/ Spring 2016, mis en ligne le 27 juin 2016, URL : <http://journals.openedition.org/regulation/11805>, DOI : 10.4000/regulation.11805, consulté le 20/08/20
- Boudet J.-F., 2013, *L'emprunt des collectivités locales et la gestion de trésorerie. Eléments de décision du recours à l'emprunt, la conclusion du contrat d'emprunt, l'exécution de l'emprunt*, éd. du Puits Fleuri, 472 p.
- Bouinot J., 1971, « Comptabilité privée, comptabilité publique et comptabilité nationale : comparaison des principes et des concepts », *Economie et statistique*, n° 29, décembre, pp. 17-31
- Bouinot J., 1988, « Le crédit aux villes et le crédit des villes dans la France des années quatre-vingt », *Revue d'économie financière*, n° 7, pp. 164-170
- Bouinot J., 1989, *Les ratios budgétaires 1989 et comptables 1988 des communes de France métropolitaine : pour la préparation du budget primitif et l'évaluation financière d'une commune*, éd. techniques
- Bouinot J., 1990, « La gestion optimale des flux d'endettement face à un objectif de trésorerie zéro », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 30, pp. 103-113
- Bouinot J., 1991, *Les ratios budgétaires 1991 et comptables 1990 des communes de France métropolitaine : pour la préparation du budget primitif et l'évaluation financière d'une commune*, éd. techniques
- Bourdieu P., 1993, « Esprits d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, pp. 49-62
- Bourillon F., Vivier N. (dir.), 2012, *La Mesure cadastrale. Estimer la valeur du foncier*, éd. Presses Universitaires de Rennes, 258 p.
- Bourjol M., 1995, « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », *Flux*, n° 20, pp. 5-12
- Boutmy S., Rival M., 2013, « Action publique des collectivités locales françaises et réforme comptable : vers plus de transparence ? », *Politiques et management public* [En ligne], vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 01 avril 2016, URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6809>, consulté le 24/11/20
- Bouvard M., 2010, « Les collectivités locales et les produits structurés », *Revue d'économie financière, Le risque systémique - Repenser la finance*, n° 100, pp. 281-284
- Bouvier M., 2002, « La question de l'impôt idéal », *Arch. phil. Droit*, 46 (2002), pp. 15-23
- Bouvier M., 2007, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, pp. 75-78
- Bouvier M., 2011a, « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale », *Revue française de droit administratif*, p. 267 (halshs-02243160)
- Bouvier M., 2011b, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33 (Dossier : le Conseil constitutionnel et l'impôt), pp. 55-67
- Bouvier M., 2012, « L'autonomie financière des collectivités à travers les crises », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 119, p. 3
- Bouvier M., 2013, *La Transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, éd. L.G.D.J., 192 p.

- Boyer P., 2005, « Histoire de la décentralisation et de la coopération intercommunale », *La Gazette des archives*, n° 199, 2005-3, Archives et politique de la ville, archives et intercommunalité (Colloques des archivistes municipaux, Toulouse 2000 et Dunkerque 2002), pp. 76-80
- BPCE L'Observatoire, Direction Etudes et Prospective, 2018, « Collectivités locales, Les dynamiques territoriales de l'investissement public local », *Flash*, n°304, 12 p.
- Brand T., Poplawski Ribeiro M., 2009, *L'économie mondiale 2010*, éd. La Découverte, pp. 66-75
- Braun A., 2016, « Loi NOTRe et périmètre des EPCI à fiscalité propre : modalités d'élaboration et de mise en œuvre des nouveaux schémas », *Civitas Europa*, vol. 36, n° 1, pp. 197-202
- Brenner J.-L., 2013, « Le cadre juridique actualisé de la gestion publique locale », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2-3 - février mars, pp. 45-56
- Breuil M.-L., 2008a, « I. Le partage de la rigueur budgétaire entre l'État et les collectivités locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, *Où en est la gestion locale ?*, pp. 657-668
- Breuil M.-L., 2008b, « Marché de droits au déficit et contrainte budgétaire molle », *Revue économique*, vol. 59, n° 3, pp. 571-582
- Breuil M., Grivault C., Le Gallo J., Le Goix R., 2019, « Impact de la densification sur les coûts des infrastructures et services publics », *Revue économique*, vol. 70, n° 3, pp. 345-373
- Breuil M.-L., Madiès T., Taugourdeau E., 2006, « Un modèle d'endettement régional avec contrainte budgétaire molle », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, pp. 553-561
- Buisson J., 2002, « Impôt et souveraineté », *Arch. phil. Droit*, n° 46, pp. 25-31
- Cadiou S., 2007, « Jeux et enjeux de connaissance. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in Pasquier, R., Simoulin V., Weisbein J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, éd. L.G.D.J., p. 171
- Caillosse J., 1995, « Introduction, Sur quelques 'lieux communs' de l'intercommunalité », *Intercommunalités*, éd. Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, pp. 17-31 (Publication sur OpenEdition Books : 17 juillet 2015)
- Cambien A., 2008, *Une introduction à l'approche systémique : appréhender la complexité*, [Rapport de recherche], Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 84 p. <ffhal02150426>
- Camdessus M., 2004, *Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, éd. La Documentation française, 202 p.
- Campagnac E., 2009, « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, vol. 130, n° 2, pp. 365-382
- Carassus D., Diaz S., Gardey D., Huteau S., 2008, « III. Évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements », *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, *Où en est la gestion locale ?*, pp. 43-59
- Carassus D., Guenoun M., Samali Y., 2017, « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et management public*, vol. 5 / 4, n° 2, pp. 9-39
- Carbonnier C., 2013, "Decentralization and Tax Competition Between Asymmetrical Local Governments: Theoretical and Empirical Evidence", *Public Finance Review*, pp. 391-420
- Carbonnier C., 2019, « L'impact distributif de la fiscalité locale sur les ménages en France », *Economie et Statistiques*, n° 507-508, pp. 33-54
- Carles J., 2013, « La décentralisation versus technocratisation », in Regourd S. (dir.), Carles J. (dir.), Guignard J. (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, pp. 229-239
- Carrez G., Thénault M., 2010, *Conférence sur les déficits publics - Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Présidence de la République; Premier ministre, 41 p.

- Cassette A., Farvaque E., Héricourt J., Jean N., 2011, « Dépenses 'visibles' et perspectives de réélection dans un scrutin à deux tours. Le cas des élections municipales françaises », *Revue d'économie politique*, vol. 121, n° 3, pp. 435-486
- Cassette A., Paty S., 2006, « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 78, pp. 5-30
- Catteau D., 2011, « IX. D'une classification fonctionnelle des dépenses à une budgétisation par programmes : quelle réforme ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 31, *L'enjeu de la dépense locale*, pp. 149-157
- Cauchi-Duval N., Béal V., Rousseau M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés*, [En ligne], 2015/3-2016/1 | 2016, mis en ligne le 20 mars 2016, URL : <http://journals.openedition.org/eps/6112>, DOI : <https://doi.org/10.4000/eps.6112>, consulté le 26/07/18
- Caune H., 2014, « *Blame avoidance* (Évitement du blâme) », *Dictionnaire des politiques publiques*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 114-123
- Cazeneuve J.-R., de Courson C., Jerretie C., Viala A., 2018, *Expérimentation et différenciation territoriale, Autonomie financière des collectivités territoriales*, Missions Flash sur la réforme des institutions, Assemblée nationale, Rapport, n° 912, 88 p.
- CDC Caisse des Dépôts et Consignations, 2014, « L'investissement public : quel rôle économique ? », *Conjoncture*, n° 46, 4 p.
- Champsaur P., Cotis J.-P., 2010, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Présidence de la République, 86 p.
- Charlot S., Paty S., Piguet V., 2008, « Intercommunalité et fiscalité directe locale », *Economie et statistique, Disparités territoriales*, n° 415-416, pp. 121-140
- Chavas H., Fixari D., Garnier P., 1984, « De l'administration à la gestion du personnel communal », *Politiques et management public*, vol. 2, n° 4, Numéro spécial « Les communes et le management », sous la direction de Demeestère R., Lалу C., pp. 93-115
- Chomentowski V., Navarre F., 2010, « Les finances des villes moyennes, entre hétérogénéité et fragilités », *Communication*, Colloque Villes Petites et moyennes, Tours, 9-10 décembre 2010, np
- Chouat D., 1999, *Avis présenté au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, sur le Projet de Loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, Assemblée nationale, n° 1355, 83 p.
- Colmou Y., 2006, « Les collectivités locales : un autre modèle », *Pouvoirs*, vol. 117, n° 2, pp. 27-37
- Conjuguer, 2009, *La citoyenneté fiscale locale : concepts, compréhension, réalités*, Programme de recherche PUCA : La citoyenneté urbaine ; formes d'engagements et enjeux de solidarité, Rapport, 2 vol., 119 p. et 45 p
- Conseil des Prélèvements Obligatoires CPO, 2010, *La fiscalité locale*, éd. La Documentation française, 696 p.
- Cordier M., 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse de 3^{ème} cycle, Université Paris Est, 519 p.
- Cordier M., Driant J.-C., Guelton S., Le Hervet M., Navarre F. (resp. scientifique), Rousseau M.-P., 2010, *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, Rapport, PUCA-Lab'Urba, 188 p.
- Cotten M., 2017, « La réforme territoriale : une réforme qui avance », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 1, n° 1, pp. 36-47
- Couderc L., 2018, « Data, big data, open data : de quoi parle-t-on ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 23, n° 2, pp. 41-46
- Cour des Comptes, 1991, *La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, Rapport au Président de la République, 199 p.

- Cour des Comptes, 1995, *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, Rapport public particulier, 157 p.
- Cour des Comptes, 2005, *L'intercommunalité en France*, 370 p.
- Cour des Comptes, 2009a, *La conduite par l'Etat de la décentralisation*, Rapport public thématique, éd. La Documentation française, 170 p.
- Cour des Comptes, 2009b, *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport public thématique, éd. La Documentation française, 150 p.
- Cour des Comptes, 2010, *La mise en œuvre de plan de relance de l'économie française*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 98 p.
- Cour des Comptes, 2011, *La gestion de la dette publique locale*, Rapport public thématique, éd. La Documentation française, 205 p.
- Cour des comptes, 2012, *Les finances publiques locales*, Rapport public thématique, 475 p.
- Cour des Comptes, 2013, « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique », *Rapport public annuel 2013*, pp. 279-320
- Cour des Comptes, 2014, *Les finances publiques locales*, Rapport public thématique, 402 p.
- Cour des comptes, 2015, *Les finances publiques locales*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, 374 p.
- Cour des Comptes, 2016a, *Concours financiers de l'Etat et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 106 p.
- Cour des Comptes, 2016b, *Les finances publiques locales 2016*, 439 p.
- Cour des Comptes, 2016c, *La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF). Une rationalisation à poursuivre*, 117 p.
- Cour des Comptes, 2017, *La situation et les perspectives des finances publiques – Audit*, 253 p.
- Cour des Comptes, 2018a, « La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques », *Rapport public annuel*, pp. 93-141
- Cour des Comptes, 2018b, *Les finances publiques locales*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, 420 p.
- Cour des Comptes, 2019, *Les finances publiques locales*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, tome 2, 269 p.
- Crevoisier O., 2008, *La pertinence de l'approche territoriale*, Working Paper 2/2008-F, GRET Groupe Recherche en Economie Territoriale, institut de Sociologie de l'Université de Neuchâtel (Suisse), 20 p.
- Croissant Y., Vornetti P., 2003, « État, marché et concurrence – Les motifs de l'intervention publique », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, éd. La Documentation française, n° 313, pp. 3-8
- Crozet Y., Desmaris C., 2011, « Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage », *Recherche transports sécurité*, Springer-Verlag, vol. 27, n° 3, pp. 143-162
- Crozet Y., Guihery L., 2001, « La responsabilité publique en amont des choix collectifs : les économistes sur la piste du 'politique' », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 3, Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - tome 2, pp. 37-54
- Crucis H.-M., 2009, « L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales - Objectivation - Complexification – Responsabilisation », *Gestion & Finances publiques*, n° 11, pp. 939-944
- DAEI Direction des Affaires économiques et internationales, 2006, *Economie urbaine, Rassemblement de la connaissance*, Ministère des Transports de l'Équipement du Tourisme et de la Mer, éd. La Documentation française, 305 p.

- Dafflon B., 1995, « L'équilibre des budgets publics locaux : quelle stratégie et quels risques de dérapage ? », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, *La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, Actes du septième colloque international organisé en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique - ENAP - du Québec - Montréal - 3/4 novembre 1994 - tome 1 - Gérer dans l'incertain : mutations du cadre institutionnel et nouveaux outils, pp. 141-165
- Dafflon B., 1998, *La gestion des finances publiques locales*, 2^{ème} éd., éd. Economica, 284 p.
- Dafflon B., 2002a, *Local Public Finance in Europe, Balancing the budget and controlling debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Edward Elgar Publishing, 302 p.
- Dafflon B., 2002b, "The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems", *VIEĐOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS*, n° 2, pp. 60-70
- Dafflon B., Madiès T., 2008, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Agence Française de Développement AFD, 118 p.
- Dallier P., 2006, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, n° 48, 168 p.
- Dallier P., Guéné C., Mézard J., 2014, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017*, Sénat, n° 95, 126 p.
- Dallier P., Guéné C., Mézard J., 2016, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'Évolution des finances locales à l'horizon 2017* (tome III), Sénat, n° 527, 128 p.
- Davezies L., 2006 « La Métropole, Joker du développement territorial... Sur le papier », *Revue d'Economie Financière*, n° 86, pp. 13-28
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires, La circulation invisible des richesses*, éd. Seuil, coll. La République des idées, 96 p.
- Davezies L., 2009, « Les inégalités en France : une réalité multiforme - La fracture territoriale contre les facteurs de cohésion : le bras de fer, Inégalités économiques, inégalités sociales », *Cahiers français*, n° 351, pp. 43-48
- Davezies L., 2010, *La crise et nos territoires : premiers impacts*, Rapport préparé pour l'AdCF, Caisse des Dépôts et Consignations, Institut CDC pour la Recherche, 96 p.
- Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, éd. Seuil, coll. La république des idées, 111 p.
- Davezies L., 2016, « Quel abandon des territoires ? », *Tous urbains*, vol. 16, n° 4, pp. 30-32
- Davezies L., Estèbe P., 2015, « Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? », *Rapport d'étude* pour le compte du de l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et du PUCA, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, 66 p.
- Davezies L., Morvan S., 2016, *Pour une grammaire de la décentralisation*, Positions, Terra Nova, 81 p.
- de Lander Julnes P., 2008, *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*, CRC Press, 288 p.
- de Laubadere A., 1962, « Les emprunts des collectivités locales en France », *International Review of Administrative Sciences (IRAS)*, volume: 28 issue: 1, pp. 1-8
- de Saint Sernin D., 2003, « Intercommunalité de projet ou intercommunalité de guichet : le cas particulier des groupements à taxe professionnelle de zone », *Politiques et management public*, vol. 21, n° 1, pp. 83-107
- Debarbieux B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain... », in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, éd. Presses Universitaires de Rennes PUR, coll. Espace et territoires, pp. 75-89

- Deffigier C., 2007, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, pp. 79-98
- Delannoy M.-A., Rieu J., Pallez F., 2004, « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, « Une génération de réformes en management public : et après ? », Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - tome 1, pp. 75-93
- Delpech C., Navarre F., 2018, « Finances publiques locales et enjeux territoriaux », *Revue d'économie financière*, vol. 132, n° 4, pp. 91-106
- Delpech C., Navarre F., 2020, « Quels moyens financiers pour le bloc communal ? », *L'Économie politique*, vol. 85, n° 1, pp. 8-22
- Deltour-Becq L., 2014, *Fiscalité locale et entreprises - Attractivité des territoires et fiscalité locale des entreprises*, Conseil des prélèvements obligatoires, 146 p.
- Demeestère R., 1984, « L'évolution des méthodes de gestion financière des villes et l'introduction du contrôle de gestion », *Politiques et management public*, vol. 2, n° 4, pp. 71-91
- Denil F., Mignolet M., Mulquin M.-E., 2005, « La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements », FUNDP, Centre de Recherches sur l'Économie Wallonne, in Mignolet M. (éd.), *Le fédéralisme fiscal - Leçons de la théorie économique et expérience de quatre Etats fédéraux*, de Boeck Université, Collection Economie, Société, Région, Bruxelles, pp. 11-23
- Derosier J.-P., 2007, « La dialectique centralisation/décentralisation - Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n° 1, pp. 107-140
- Derycke P.-H., 2001, *Quarante ans de science régionale francophone*, ASRDLF, 44 p.
- Derycke P.-H., Gilbert G., 1998, *Economie Publique Locale*, éd. Economica, 308 p.
- Desage F., 2007, « I. Le 'consensus' communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », *Annuaire des collectivités locales*, tome 27, *Les collectivités territoriales et l'énergie*, pp. 623-634
- Desage F., 2009, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des 'consensus' intercommunaux », *Politix*, vol. 88, n° 4, pp. 133-161
- Desage F., 2010, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, n° 3, pp. 90-113
- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, éd. du Croquant, 247 p.
- Desage F., Guéranger D., 2013, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, <https://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et-notre-democratie.html>, consulté le 01/07/20
- Desbouis G., Bousquet R., Klein J.-S., 1986, « 2e partie : Évolution des finances régionales à travers l'analyse des comptes administratifs », *Annuaire des collectivités locales*, tome 6, vol. 1, pp. 333-364
- Deschamps J.-K., Gardinal D., 2018, *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, Journal Officiel de la République Française, Mandature 2015-2020, Séance du 10 avril 2018, éd. La Documentation française, 158 p.
- Desjardins X., 2014, « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale », *Géographie, économie, société*, vol. 16, n° 2, pp. 147-153
- Desmarais C., Jameux C., 2001, « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 3, *Les nouvelles exigences de la responsabilité publique*, Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - tome 2, pp. 101-119

- Desmarais-Tremblay M., 2016, *La théorisation des dépenses publiques de Richard A. Musgrave : essai d'histoire de la pensée et d'épistémologie économiques*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Lausanne, Faculté des Hautes Etudes Commerciales, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'Economie de la Sorbonne, 327 p.
- Desrosières A., 1994, « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », *Politix*, vol. 7, n° 25, Premier trimestre, *L'imagination statistique*, pp. 46-58, doi : <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1824>, https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1994_num_7_25_1824
- Desrosières A., 1995, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, vol. 13, n° 71, *Les faits scientifiques : construire et communiquer*, pp. 11-29
- Desrosières A., 2001, « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *Genèses*, vol. 43, n° 2, pp. 112-127
- Desrosières A., 2008, « Analyse des données et sciences humaines : comment cartographier le monde social ? », *Journ@l Electronique d'histoire des Probabilités et de la Statistique*, vol.v4, n° 2, décembre, pp. 11-18, DOI 10.3917/reru.021.0157
- Desrosières A., Kott S., 2005, « Quantifier », *Genèses*, vol. 58, n° 1, pp. 2-3
- Dexia Crédit Local, 2012, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, 36 p.
- Dexia Crédit Local, Conseil des Communes et Régions d'Europe CCRE, 2011, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, Note d'analyse, 16 p.
- Dexia, 2007, « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », *Note de conjoncture*, 20 p.
- Diallo C. T., 2019, « Le ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements se confirme en 2017 », *Études et Résultats*, n° 1105, Drees, 4 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, 2018, « Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers », *Bulletin d'Information Statistique BIS*, n° 129, 6 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2001, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2001*, 126 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2003, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2002-2003*, np.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2004, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2004*, 123 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2006, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2006*, 129 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2007, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2007*, 142 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2008, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2008*, 129 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2009, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2009*, 147 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2010, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2010*, 141 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2011, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2011*, 148 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2012, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2012*, 112 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2013, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2013*, 113 p.

- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2014, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2014*, 115 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2015, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2015*, 115 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2016, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2016*, 115 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2017, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2017*, 126 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2018, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2018*, 124 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2019, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2019*, 117 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales DGCL, Direction Générale des Finances publiques DGFIP, 2020, *Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC 2020*, 106 p.
- Djament-Tran G., Le Blanc A., Lhomme S., Rufat S., Reghezza-Zitt M., 2011, *Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire*, 32 p. <hal-00679293>
- Doligé E., 2006, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE)*, Sénat, n° 62, 213 p.
- Doré G., 2018, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, vol. 736, n° 1, pp. 4-7
- Dormois R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, pp. 837-867
- Douat E., 2019, « Les lois de programmation des finances publiques, un instrument de pilotage des finances publiques locales ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 1, n° 1, pp. 23-28
- Douence J.-C., 2003, « IX. Intercommunalité et service public local », *Annuaire des collectivités locales*, tome 23, *Les services publics locaux*, pp. 119-141
- Douillet A. C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, pp. 583-606
- Douillet A.-C., Négrier E., Faure A., 2015, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet L., Jacquot S.; Ravinet P., *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 319-348 <978-2-7246-1645-3. halshs-01116857>
- Downs A., 2013, *Une théorie économique de la démocratie*, éd. UBlire, 368 p. (traduction van Berg P.-L. de l'ouvrage de 1957)
- Drees Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, 2006, « L'action sociale extralégale et facultative des départements », *Etudes et Résultats*, n° 537, 8 p.
- Driant J.-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, éd. La Documentation française, 183 p.
- Driant J.-C., 2015, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *L'Économie politique*, vol° 65, n° 1, pp. 23-33
- Driant J.-C. (resp. scientifique), Lelevrier C. (resp. scientifique), Gaullier P., Lanzaro M., Navarre F., 2015, *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux*, Lab'Urba, Défenseur des Droits, Acsé, PUCA, Rapport et annexes
- Du Boys C., 2014, *Caractériser la situation financière d'une collectivité - Consensus et divergences autour des objectifs et méthodes d'analyse financière, et de la réalité des risques financiers*, Colloque AIRMAP, May 2014, Aix-en-Provence, France <HAL Id: hal-01470300>

- Dubois J., 2015, *Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, éd. Presses Universitaires de Rennes, 216 p.
- Dufrénot G., Frouté P., Shalck C., 2011, « Les comportements d'emprunt des régions françaises : Quel degré d'hétérogénéité ? », *Revue économique*, vol. 62, n° 5, pp. 919-940
- Dumitru S., 2014, « Qu'est-ce que le nationalisme méthodologique ? Essai de typologie », *Raisons politiques*, vol. 54, n° 2, pp. 9-22
- Dumont G.-F., 2018, « Intercommunalité ou 'supracommunalité' ? », *Population & Avenir*, vol. 740, n° 5, pp. 3-3
- Duranthon A., 2015, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, École doctorale et thèse Droit et Science Politique (Toulouse), éd. L.G.D.J., 1 014 p.
- Duranthon A., 2019, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, n° 4, pp. 905-919
- Epstein R., 2005, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, Le management public à l'épreuve de la politique, Actes du quatorzième colloque international -Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux, tome 1, pp. 127-143, doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.2005.2291>
- Epstein R., 2012, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, éd. L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp. 127-138
- Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat – La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, pp. 457-482
- Estèbe P., 2005, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, vol. 121, n° 1, pp. 66-75
- Estèbe P., 2015, « La décentralisation ? Tous contre ! », *Esprit*, vol. février, n° 2, pp. 74-84
- Estèbe P., 2019, « Les trois âges de l'intercommunalité », *L'Observatoire*, vol. 54, n° 2, pp. 21-23
- Estèbe P., 2020, « L'égalité des territoires : un fantasme ? », *Constructif*, vol. 55, n° 1, pp. 34-38
- Estèbe P., Talandier M., 2005, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, Rapport, PUCA, Ministère de l'Équipement, Programme « Polarisation sociale de l'urbain et services au public », 114 p.
- Farvaque E., Paty S., 2009, « Chapitre 3. Gouvernements », *Économie de la démocratie*, éd. De Boeck Supérieur, pp. 69-96
- Faure A., 1989, « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, vol. 2, n° 7-8, octobre-décembre, in *L'espace du local*, sous la direction Briquet J.-L. et Sawicki F., pp. 73-79
- Faure A., 2005, « Territoires/Territorialisation », *Dictionnaire des Politiques Publiques*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 430-436, Gouvernance <halshs-00113296>
- Faure A., 2007, *Conclusion générale : Une nouvelle critique territoriale ? Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, éd. L'Harmattan, pp. 275-283 <halshs-00196494>
- Faure A., 2011, « Action publique territoriale », in Cole A., Guigner S., Pasquier R., *Dictionnaire des politiques territoriales*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 25-33
- Faure A., 2012, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, pp. 99-107
- Faure A., 2014, « Territoires/Territorialisation », in Boussaguet L. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^{ème} édition, éd. Presses de Sciences Po, pp. 623-632

- Faure A., 2020, « Action publique territoriale », in Cole A., Guigner S., Pasquier R., *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2^{ème} édition, éd. Presses de Sciences Po, à paraître <ffhalshs02368573>
- Faure A., Négrier E. (dir.), 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, éd. L'Harmattan, 320 p.
- Ferlazzo E., 2018a, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts 'toxiques' par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 221-222, n° 1, pp. 100-119
- Ferlazzo E., 2018b, « La forme financiarisée de la relation de crédit des collectivités locales. De la crise à l'institutionnalisation », *Revue de la régulation* [En ligne], 24 | 2nd semestre / Autumn 2018, mis en ligne le 19 décembre 2018, URL : <http://journals.openedition.org/regulation/14280>, DOI : 10.4000/regulation.14280, consulté le 24/02/20
- Ferlazzo E., 2018c, *La forme financiarisée de la relation de crédit des collectivités locales françaises. De la crise à l'institutionnalisation*, EHESS, Thèse de doctorat en Economie des institutions, 469 p.
- Fleury B., 2012, « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales en matière financière », *Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, janvier-février-mars, n° 67, pp. 18-24
- Fonteneau A., Gubian A., 1985, « Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982 », *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, n° 12, pp. 123-156
- Foucault M., François A., 2005, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », *Politiques et Management Public*, vol. 23, n° 3, pp. 79-100
- Fouquet O., 2004, *Rapport au Premier Ministre*, Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapporteurs Bonnard C., Benard Y., Jalon E., 104 p.
- Frère Q., 2012, *Le périmètre pertinent de l'intercommunalité : les apports de l'Economie Publique*, disponible en ligne à l'adresse : https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/quentin_frere.pdf, consulté le 05/12/20
- Frère Q., Le Maux B., 2010, « Impact de la décentralisation sur la taille du secteur public : le cas de la France », *Revue d'économie politique*, vol. 120, n° 3, pp. 509-538
- Fréville Y., 1966, *Recherches statistiques sur l'économie des finances locales*, Thèse pour le doctorat es Sciences économiques, tome 1, Université Rennes 1, Faculté de droit et des sciences économiques, 392 p.
- Fréville Y., 2003, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux*, n° 71, 151 p.
- Fréville Y., de Boissieu C., 2000, *La connaissance statistique des finances publiques locales*, Rapport du groupe de travail, Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), 176 p.
- Fréville Y., Guengant A., 1985, « L'Etat exerce-t-il une tutelle macroéconomique sur les finances locales ? Le cas de l'investissement communal », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 1, pp. 159-189
- Frinault T., 2012a, « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », *Métropolitiques*, 1er octobre 2012, URL : <https://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html>, consulté le 01/07/20
- Frinault T., 2012b, *Le pouvoir territorialisé en France*, éd. Presses Universitaires de Rennes PUR, 443 p.
- Frinault T., 2013, « Réforme française de l'allocation dépendance et gestion départementale », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 1, pp. 39-62
- Frinault T., 2019, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *Métropoles* [En ligne], 24 | 2019, mis en ligne le 22 juillet 2019, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6819> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.6819>, consulté le 01/07/20
- Frinault T., Le Saout R., 2011, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, pp. 114-131
- Fritsch B., 2008, « Investissement public local et maîtrise de la dépense - de la maîtrise de la dépense à la révision des modes d'action territoriale », *Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, n° 10, 60 p.

- Fritsch B., 2009, *Infrastructures, équipements publics et territoires, Des relations entre investissements publics, développement et organisation de l'espace*, Mémoire pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII Créteil, 281 p.
- Fritsch B., Navarre F., 2012, « Modes de développement territorial et ressources fiscales locales : l'exemple des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties », *Communication au colloque de l'ASDRLF*, Belfort, juillet, 16 p.
- Gallez C., 2007, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, vol. 68, n° 2, pp. 43-61
- Germain C., 1991, « Interdisciplinarité et globalité : remarques d'ordre épistémologique », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 17, n° 1, pp. 142-152
- Gest A., 2006, *Rapport d'information fait en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement par la Commission des Lois constitutionnelles, de la délégation et de l'Administration générale de la République*, Assemblée nationale, n° 3199, 167 p.
- Gilbert G., nd, *La fiscalité locale en France – Du constat aux marges de manœuvre*, 23 p., document en ligne disponible à l'adresse https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/34/guy_gilbert.pdf_4a07ef5f4bdf5/guy_gilbert.pdf, consulté le 01/07/20
- Gilbert G., 1988, « Principes budgétaires et comptables et gestion de la dette des collectivités territoriales », *Politiques et management public*, vol. 6, n° 3, pp. 159-180
- Gilbert G., 1996, « Le fédéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale », *Revue économique*, vol. 47, n° 2, pp. 311-363
- Gilbert G., 2002a, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : tendances et perspectives », *Recueil de textes soumis au symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, Rapport, Annexe 3, pp. 243-266
- Gilbert G., 2002b, « V. Le partage macroéconomique du déficit et de la dette et l'investissement des collectivités locales », *Annuaire des collectivités locales, L'organisation territoriale de la France, demain*, tome 22, pp. 75-96
- Gilbert G., 2009, *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*, Document de travail, n° 87, Agence Française de Développement AFD, 62 p.
- Gilbert G., Guengant A., 1998, *La fiscalité locale en question*, 2^{ème} édition, éd. Montchrestien, 158 p.
- Gilbert G., Guengant A., 2001, « Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/626>, consulté le 19/04/19
- Gilbert G., Guengant A., 2002, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. février, n° 1, pp. 157-182
- Gilbert G., Guengant A., 2004, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Economie et statistique*, n° 373, pp. 81-108
- Gilbert G., Guengant A., 2008, *Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : Effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, AdCF, 20 p.
- Gilbert G., Guengant A., 2016, *Prospective financière des collectivités locales 2015-2020*, Caisse des dépôts et consignations (CDC), Institut CDC de la recherche, Direction du réseau et des territoires, Direction des fonds d'épargne, 71 p.
- Gilbert G., Guengant A., Hespel V., 2001, « Développement des territoires et financement des collectivités locales », in Guigou J.-L., Parthenay D., Gérard-Varet L.-A., Mougeot M., Lipietz A., *Aménagement du territoire*, Rapports, éd. La Documentation française, pp. 193-218
- Gilbert G., Guengant A., Rocaboy Y., Le Maux B., Moret-Bailly D., Vervisch L.-A., 2010, *Péréquation entre départements : péréquation nationale et péréquations spécifiques au secteur social*, DREES, CREM, 76 p.

- Gilbert G., Guengant A., Tavéra C., 2009, « Les collectivités locales peuvent-elles restaurer leur capacité de financement ? », *Economie & prévision*, vol. 189, n° 3, pp. 21-39
- Gilbert G., Madiès T., 2013, « Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme », in Laurent E. (dir), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, éd. La Documentation française, pp. 418-434
- Gilbert G., Thoenig J.-C., 1999, « Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités », *Revue d'économie financière, Le financement des infrastructures*, n° 51, pp. 45-78
- Gilbert G., Vaillancourt F., 2013, *Equilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé, Quelles leçons tirer des expériences nationales ?*, Document de travail, Agence Française de Développement AFD, n° 132, 94 p.
- Girard M., 2007, « Éléments de critique des théories de l'action », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, vol. 3, n° 1, pp. 47-60, <https://doi.org/10.7202/602465ar>
- Giraut F., 2009, « Une doctrine implicite de la déterritorialisation », *EchoGéo* [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 17 décembre 2009, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/11553>, DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.11553>, consulté le 12/07/20
- Gourgues G., Houser M., 2017, *Austérité et rigueur dans les finances locales, Une approche comparative et pluridisciplinaire*, éd. L'Harmattan, Collection : GRALE - Observatoire national de la décentralisation, 296 p.
- Gourmel-Rouger C., 1998, « Les déterminants du choix d'endettement des grandes collectivités territoriales françaises : une étude empirique sur la période 1985-1995 », *Revue d'économie financière*, n° 47, *Le marché primaire*, pp. 187-212
- Gourmel-Rouger C., 2015, « Financement des collectivités locales par les émissions socialement responsables : quelles perspectives ? Cas des régions françaises », *Revue d'économie financière*, vol. 118, n° 2, pp. 283-296
- Grandclément A., Boulay G., 2015, « Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français », *L'Espace géographique*, tome 44, n° 1, pp. 57-72
- Gravel N., Martinez M., Trannoy A., 1997, « Une approche hédonique du marché des logements », *Etudes foncières*, n° 74, pp. 16-19
- Gravel N., Michelangeli A., Trannoy A., 2006, 'Measuring the social value of local public goods: an empirical analysis within Paris metropolitan area', *Applied Economics*, 38 (16), pp. 1945-1961
- Greffe X., 2005, « I. L'Acte I de la décentralisation », *La décentralisation*, éd. La Découverte, coll. Repères, pp. 6-31
- Gros F., 2014, « 'Emprunts toxiques' : quel scandale ? », *Régulation, gouvernance et complexité dans la finance mondialisée*, Association d'Economie Financière, pp. 303-317
- Groupe Caisse des Dépôts, 2014, « L'investissement public : définition et mesures (1ère partie) », *Conjoncture*, n° 44, 4 p.
- Guelton S., 2015, « La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé: Une motivation pour assainir les finances locales ? », *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, Institut de la décentralisation, *Financement de l'action publique : modèles & options*, n° 104, pp.16-26 (hal-01715634)
- Guelton S., 2016, « La fiscalité foncière : des changements de fond », *Intercommunalités*, AdCF (hal-01713726)
- Guelton S., Navarre F., 2009, *Capitalisation des études de cas en économie de l'Aménagement*, Rapport et annexes, CRETEIL, PUCA, 110 p.
- Guelton S., Navarre F., 2011, *Le coût des équipements publics : approche en coût global*, Lab'Urba, Certu, Aménagement opérationnel, fiche n° 3, 2011/27
- Guelton S., Navarre F., Rousseau M.-P., 2008, *L'économie de l'aménagement - Etat des lieux de la recherche*, Rapport final, CRETEIL, PUCA, 114 p. et annexes

- Guelton S., Navarre F., M.-P. Rousseau M.-P., 2011, *L'économie de l'aménagement – Une réflexion théorique au service des praticiens*, éd. Soteca, 252 p.
- Guené C., 2012, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale*, Sénat, n° 611, 279 p.
- Guené C., Raynal C., 2015, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie*, Sénat, n° 678, 85 p.
- Guengant A., 1988, « Libéralisation du crédit et mutation du comportement d'endettement des collectivités locales », *Politiques et management public*, vol. 6, n° 2, pp. 47-67
- Guengant A., 1991a, « 1. Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome 11, pp. 5-21
- Guengant A., 1991b, « Le réaménagement de la dette des collectivités locales », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 1, pp. 25-46. <https://doi.org/10.3406/pomap.1991.2974>, consulté le 01/07/20
- Guengant A., 1993a, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n° 4, pp. 835-848
- Guengant A., 1993b, « Diagnostic prospectif du risque financier de l'investissement public local », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 3, pp. 1-18
- Guengant A., 1995, « Analyse financière des collectivités locales et incertitude », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude - Actes du septième colloque international organisé en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique - ENAP - du Québec - Montréal - 3/4 novembre 1994 - tome 1 - Gérer dans l'incertain : mutations du cadre institutionnel et nouveaux outils, pp. 123-139
- Guengant A., 1998a, « La dette des collectivités locales et le Traité de Maastricht », *Revue juridique de l'Ouest*, 1998-3, pp. 317-330
- Guengant A., 1998b, « Évaluation économétrique des charges des communes », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, n° 4, pp. 523-546
- Guengant A., 1998c, *Analyse financière des communes*, éd. Economica, 112 p.
- Guengant A., 1999, « Performance financière des communes : de nouveaux outils de diagnostic », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 3, La performance publique - Actes du neuvième colloque international organisé en collaboration avec l'IUP management public, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence et avec le concours du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche - Aix-en-Provence - 28/29 mai 1998 - tome 2 - Déclinaison de la performance publique, pp. 1-21
- Guengant A., 2002, « Économie des finances locales : trente-cinq ans de recherche au CREFAUR », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 687-706
- Guengant A., 2004, « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 653-672
- Guengant A., 2005, « Patrimoine et endettement des administrations publiques locales », *Pouvoirs locaux*, n° 64, pp. 105-113
- Guengant A., 2008, « Investissement, fonctionnement et endettement des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 76, pp. 47-53
- Guengant A., 2009, « Collectivités locales et économie nationale », *Gestion et Finances Publiques*, n° 11, pp. 833-837
- Guengant A., 2013, « Redistribution territoriale des perspectives de croissance des budgets locaux après la réforme de la fiscalité locale des entreprises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 911-926

- Guengant A., Josselin J.-M., 2006, « Réforme constitutionnelle des finances locales : quels sens donner au principe d'égalité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 667-682
- Guengant A., Josselin J.-M., 2009, « La contrainte de budget des collectivités locales françaises est-elle relâchée ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. novembre, n° 4, pp. 739-758
- Guengant A., Le Lamer C., Moine G., Uhaldeborde J.-M., 1981, « Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Fréville », *Annuaire des collectivités locales*, tome 1, pp. 399-473
- Guengant A., Le Meur Y., 2009, *Optimiser les finances publiques locales - Analyse et prospective : schémas, méthodes, solutions pratiques*, éd. Le Moniteur, 276 p.
- Guengant A., Le Meur Y., 2015, *Comprendre les finances publiques locales - Concours financiers - Fiscalité - Analyse financière – Péréquation*, 2^{ème} édition, éd. Le Moniteur, 286 p.
- Guengant A., Leprince M., 2006, « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Économie & prévision*, vol. 175-176, n° 4, pp. 79-9
- Guengant A., Leprince M., Uhaldeborde J.-M., 2007, « II) Vers une réforme de la fiscalité locale ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome 27, *Les collectivités territoriales et l'énergie*, pp. 415-419
- Guengant A., Leprince M., Uhaldeborde J.-M., 2008a, « II. La fiscalité locale et les dotations nationales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, *Où en est la gestion locale ?*, pp. 484-488
- Guengant A., Leprince M., Uhaldeborde J.-M., 2008b, « I. L'investissement local et son mode de financement », *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, *Où en est la gestion locale ?*, pp. 477-484
- Guengant A., Leprince M., Uhaldeborde J.-M., 2010, « III. Spécialisation de la fiscalité de remplacement », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 30, *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, pp. 519-524
- Guengant A., Leprince M., Uhaldeborde J.-M., 2012, « Économie et finances locales », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 32, *Transports et politiques locales de déplacement*, pp. 563-584
- Guengant A., Tavera C., 2000, « Taux d'imposition locaux optimaux et processus d'ajustement progressif : existe-t-il des clubs communaux en France ? », *Économie & prévision*, n° 146, 2000-5, pp. 113-126
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1984, « Chapitre VII. - Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 4, pp. 365-413
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1988, *Crise et réforme des finances locales*, éd. Presses Universitaires de France, 223 p.
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1989, « Economie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 9, pp. 221-252
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1992, « 7. Économie et finances locales », *Annuaire des Collectivités Locales*, tome 12, pp. 275-312
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1993, « 7. Economie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 13, pp. 283-315
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 1996, « 7. Économie et finances locales », *Annuaire des Collectivités Locales*, tome 16, pp. 477-500
- Guengant A., Uhaldeborde J.-M., 2000, « 3- Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, *La réforme de l'intercommunalité*, pp. 443-472
- Guenoun M., Meyssonier F., Turc E., 2015, *Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux*, Working paper, Lemna, Université de Nantes, 21 p. <hal-01228461>
- Guéranger D., 2004, « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, n° 3, pp. 461-472

- Guéranger D., 2008a, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, pp. 595-616
- Guéranger D., 2008b, « L'intercommunalité en questions », *Problèmes Politiques et Sociaux*, pp. 5-9, <ffhalshs-00370745>
- Guéranger D., 2012, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, vol. 21, n° 2, pp. 23-36
- Guéranger D., Poupeau F.-M., 2019, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, n° 4, pp. 877-891
- Guihéry L., 1997, « Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand », *Economies et finances*, Université Lumière Lyon 2 (tel-01555361)
- Hassenteufel P., Smith A., 2002, « Vers un décloisonnement de l'analyse des politiques publiques ? La diversité des débats nationaux », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 3-3
- Hastings-Marchadier A., 2002, « L'autonomie financière constitutionnalisée », *Cahiers Adm. et Politistes du Ponant (CAAP)*, n° 7, pp. 32-65
- Hastings-Marchadier A., 2011, « VII. Les financements croisés dans les budgets locaux », *Annuaire des Collectivités Locales, Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 31, *L'enjeu de la dépense locale*, pp. 123-137
- Hastings-Marchadier A., Faure B., 2015, *La décentralisation à la française*, éd. L.G.D.J., collection Systèmes, 208 p.
- Heald D., 2012, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, n° 1, pp. 33-53
- Helfter C., 2010, « La construction des politiques d'action sociale au sein des départements », *Informations sociales*, vol. 162, n° 6, pp. 86-91
- Herbert B., Delpech C., 2011, *Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la Loi Liberté et responsabilités locales – Formes d'intervention et budgets (France métropolitaine, période 2004 à 2009)*, Synthèse, ANIL, AdCF, 19 p.
- Herrant, T., 1991, « La Caisse des Dépôts et la dette locale », *Revue d'économie financière*, pp. 267-285. <https://doi.org/10.3406/ecofi.1991.1790>, consulté le 01/07/20
- Hertzog R., 2002a, « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, n° 2, avril-juin, pp. 613-638
- Hertzog R., 2002b, « IV. Le ménage à trois : État, collectivités locales et sécurité sociale, ou pourquoi l'autonomie fiscale des collectivités locales ne progressera pas ! », *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, *L'organisation territoriale de la France, demain*, pp. 61-74
- Hertzog R., 2011, « Introduction - La dépense, essence du pouvoir local : la fin de trente glorieuses ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 31, *L'enjeu de la dépense locale*, pp. 37-52
- Hertzog R., 2012a, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, pp. 121-137
- Hertzog R., 2012b, « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 144, n° 4, pp. 915-928
- Hertzog R., 2015, « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n° 4, pp. 1005-1020
- Hertzog R., Portal E., 2008, « V. Les innovations dans la gestion financière locale : imposées, proposées et décidées », *Annuaire des collectivités locales*, tome 28, *Où en est la gestion locale ?*, pp. 73-85
- Hertzog R., Siat G., 2000, « 7- L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, *La réforme de l'intercommunalité*, pp. 91-106

- Hoffman Martinot V., 1988, « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et Management Public*, vol. 6, n° 3, pp. 103-124
- Hoffmann-Martinot V., Nevers J.-Y., 1985, « Les maires urbains face à la crise », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, *Pouvoirs locaux*, pp. 121-132, DOI : <https://doi.org/10.3406/aru.1985.1208>
- Hoorens D., 2006, « L'investissement des collectivités locales et son financement », *Revue d'économie financière, Le financement de la ville*, n° 86, pp. 157-165
- Hoorens D., Peretti M.-P., 2001, *Les collectivités locales et l'emprunt*, 2^{ème} édition, éd. L.G.D.J., 116 p.
- Houdebine M., Schneider J.-L., 1997, *Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises*, Insee, Série des documents de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Économiques, 44 p.
- Houser M., 2015, *Le droit de la péréquation financière : fondement et pratique*, éd. L'Harmattan, GRALE, 273 p.
- Houser M., 2017, « Existe-t-il réellement une dégradation de la situation financière locale française ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, n° 6, pp. 54-60
- Houser M., 2019, « De l'efficacité des mécanismes de péréquation départementale », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 5, n° 5, pp. 25-34
- Inman R. P., 2008, *The Flypaper effect*, NBER Working Paper Series, Working Paper 14579, 15 p.
- IGA Inspection générale de l'administration, IGF Inspection générale des finances, 2012, *La transparence financière des collectivités locales*, Rapport, 68 p.
- IGA Inspection générale de l'administration, IGF Inspection générale des finances, 2014, Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, Rapport établi par J. Bonnet, J.-P. Cogez, X. Doublet, <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2014/2014-M-025.pdf> , consulté le 01/07/20
- IGA Inspection générale de l'administration, IGF Inspection générale des finances, Contrôle général économique et financier CGEF, 2016, *Le patrimoine des collectivités territoriales*, Rapport, Revues de dépenses, 335 p.
- IRDIM, 2014, *Entretien et préserver le patrimoine d'infrastructures de transport : une exigence pour la France*, Livre blanc, 28 p.
- Isler H. W., Raetz P., Viredaz Ferrari A., 2000, *Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques*, Working paper de l'IDHEAP, n° 2/2000, 32 p.
- Jamet P., Moleux M., Philippot F., Ponroy P., 2010, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales*, 86 p.
- Jaune budgétaire, 2010, « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2010*, 195 p.
- Jaune budgétaire, 2011, « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2011*, 157 p.
- Jaune budgétaire, 2012, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2012*, 181 p.
- Jaune budgétaire, 2013, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2013*, 172 p.
- Jaune budgétaire, 2014, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2014*, 146 p.
- Jaune budgétaire, 2015, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015*, 148 p.

- Jaune budgétaire, 2016, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2016*, 143 p.
- Jaune budgétaire, 2017, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2017*, 153 p.
- Jaune budgétaire, 2018, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2018*, 145 p.
- Jaune budgétaire, 2019, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2019*, 129 p.
- Jaune budgétaire, 2020, « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », *Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2020*, 157 p.
- Jayet H., Paty S., Pentel A., 2002, « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales », *Economie & prévision*, vol. 3, n° 154, pp. 95-105
- Jolivet D., 2012, *Maturité du projet d'urbanisme et temporalités : détermination de la maturité du projet selon son épaisseur et sa transversalité temporelles*, Architecture, aménagement de l'espace, Université François Rabelais - Tours, 534 p. <tel-00985753>
- Jönsson A., 2010, « Incrémentalisme », in Boussaguet L. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, éd. Presses de Sciences Po, pp. 317-325
- Josselin J.-M., Padovano F., Rocaboy Y., 2012, 'Fiscal rules vs. Political culture as determinants of soft budget spending behaviors – Evidence from Italian and French regions', *Economic and Fiscal Issues*, Working Paper Series, (1/2012), 47
- Joumard I., Kongsrud P. M., 2003, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, 2003/I, pp. 169-254
- Juven P.-A., Lemoine B., 2018, « Politique de la faillite. La loi de survie des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 221-222, n° 1-2, pp. 4-19
- Keating M., 2020, « Capacité politique », in Pasquier R. (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 63-67
- Kissangoula J., 2017, « Dépenses publiques », in Orsoni G. (dir.), *Finances publiques – Dictionnaire encyclopédique*, éd. Economica, pp. 309-311
- Klopper M., 1992, « L'analyse financière d'une collectivité locale », *Les Notes bleues*, n° 597, pp. 1-11
- Klopper M., 2009, « Produits bancaires structurés : mesure du risque et comptabilisation », *Gestion et finances publiques*, n° 1, pp. 48-53
- Klopper M., 2013, « Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 5, pp. 3-7
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, vol. 2, éd. Helbing Lichtenhan, 398 p.
- Koumba O., 2009, *Dynamique des comportements financiers et endettement des collectivités locales : application aux villes françaises*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Rennes 1, 218 p.
- Kouraleva-Cazals P., 2016, « La simplification de l'action publique en matière fiscale », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, n° 1, pp. 83-94
- La Banque Postale, 2015, « Le patrimoine des collectivités du bloc local », *Accès Territoires*, n° 2, 12 p.
- La Banque Postale, 2016, « Le patrimoine des collectivités du bloc local », *Accès Territoires*, n° 6, 16 p.
- La Banque Postale, 2018, *Les finances locales - Note de Conjoncture – Tendances 2018 par niveau de collectivités locales*, 24 p.
- La Banque Postale, 2019, *Regards sur la fiscalité locale (1986 - 2018)*, 64 p.
- Labadie F., 2007, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats/jeunesses*, vol. 43, n° 1, pp. 30-43

- Lachet-Touya F., 2012, « Les interactions fiscales verticales à la lumière de la théorie des multiprincipaux », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 78, n° 1, pp. 27-46
- Lacour C., Perrin E., Rousier N., Tilmont M., Pouyane G., Wiel M., Guengant A., Gaschet F., Aguilera A., Zuideau B., Prenelle J., Maurice J. Janvier Y., Renard V., Priron O., 2005, *Les nouvelles frontières de l'économie urbaine*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 266 p.
- Laffineur M., Bonrepaux A., 2006, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement*, Assemblée nationale, n° 3523, 114 p.
- Lafore L., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du 'département providence' », *Revue Française des Affaires Sociales RFAS*, n° 4-2004, pp. 19-33
- Lagna A., 2015, "Italian Municipalities and the Politics of Financial Derivatives: Rethinking the Foucauldian Perspective ?", *Competition & Change*, 19(4), pp. 283–300
- Lambert A., 2007, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail, Révision Générale des Politiques Publiques RGPP, éd. La Documentation française, 42 p.
- Lambert A., Détraigne Y., Mézard J., Sido B., 2010, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, Sénat, n° 495, 151 p.
- Lande E., Rocher S., 2008, « 25 ans de réformes comptables au service du management public », *Politiques et management public*, [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, URL : <http://pmp.revues.org/1065>, consulté le 01/07/20
- Larin G N., Boudreau D., 2008, *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 2 : L'état de la situation*, Document de travail 2008/02, Université de Sherbrooke, 54 p.
- Larue M., Sindres G., 2008, *Observations et contrôle des chambres régionales des comptes*, Territorial Editions, 296 p.
- Laslier J.-F., 2004, « Richard McKelvey et la théorie politique », *Economie publique*, n° 15 (2004/2), pp. 63-67
- Lataste F.-G., 2014, *Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune, Les apports d'une lecture institutionnaliste*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Bourgogne, Sciences économiques, 352 p.
- Laurent E., 2013 (dir.), *Vers l'égalité des territoires, Dynamiques, mesures, politiques*, éd. La Documentation française, 534 p.
- Le Bart C., Lefebvre R., 2005, « Introduction - Une nouvelle grandeur politique ? », in *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, éd. Presses Universitaires de Rennes, pp. 11-30
- Le Bras D., 2018, « De l'Etat providence à la métropole providentielle », in Bettoni G. (dir.), Le Bras D.(dir.), Navarre F. (dir.), *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, pp. 87-98
- Le Cacheux J., Tourjansky L., 1992, « Dix ans de décentralisation française : éléments de bilan », *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, n° 41, pp. 151-193
- Le Foll J., 1998, « Le surendettement des collectivités locales », *Revue d'économie financière*, n° 46, *Endettement / surendettement*, pp. 215-249
- Le Galès P., 2008, « La décentralisation de la Vème République : héritage départemental versus villes et régions », *Modern & Contemporary France*, vol. 16, n° 4, pp. 451-467
- Le Gand P., 2012, « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 144, n° 4, pp. 943-951
- Le Hervet M., 2013, *Les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine. Le cas de l'Île-de-France*, Thèse de 3^{ème} cycle, Université Paris Est

- Le Lidec P., 2005, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de 'l'acte II' », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, *Le management public à l'épreuve de la politique*, Actes du quatorzième colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - tome 1, pp. 101-125
- Le Lidec P., 2007, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, pp. 111-130
- Le Lidec P., 2010, « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, vol. 162, n° 6, pp. 32-40
- Le Lidec P., 2011, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopolarité en France », in Bezes P. (dir.), Siné A. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 149-192
- Le Maux B., 2007, « Note de recherche. L'électeur médian est-il vraiment décisif ? Un examen des communes françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 921-944
- Le Saout R., 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 3, pp. 439-461
- Le Saout R., 2001, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 140, n° 5, pp. 73-79
- Le Saout R. (dir.), 2012, *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, éd. Presses Universitaires de Rennes, 268 p.
- Le Saout R., 2015, « Le resserrement du 'double jeu' intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n° 2, pp. 489-503
- Le Saout R., 2017a, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n° 4, pp. 747-764
- Le Saout R., 2017b, « La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n° 4, pp. 855-872
- Le Saout R., 2019, *Réformer l'intercommunalité : Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, éd. Presses Universitaires de Rennes, 268 p.
- Le Saout R., Ségas S., 2011, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, vol. 93, n° 1, pp. 141-165
- Leca J., 2012, « L'Etat entre *politics*, *policies* et *polity* ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, pp. 59-82
- Lefebvre F., 1999, « L'aménagement du territoire et l'organisation institutionnelle et administrative / Regional planning and administrative and institutional organisation », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 74, n° 2, *Emploi public et dynamiques urbaines*, pp. 183-190
- Lefebvre R., 2004, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, vol. 32, n° 2, pp. 135-138
- Lemoine B., 2013, « Dette publique, débat confisqué. Pourquoi la France emprunte-t-elle sur les marchés ? », *La vie des idées*, Collège de France, 12 février 2013, disponible en ligne à l'adresse : <https://laviedesidees.fr/Dette-publique-debat-confisque.html>, consulté le 01/07/20
- Lemoine B., 2014a, « Quantifier et mettre en cause la dette souveraine - Agences de notation, techniques comptables et constructions privées de la valeur des États », *Politique européenne*, vol. 2, n° 44, pp. 24-51
- Lemoine B., 2014b, « Résister aux mesures européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni* [En ligne], 80, Hiver 2012-2013, mis en ligne le 05 janvier 2015, URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/673>, consulté le 01/07/20 (hal-01513665)

- Lemoine B., 2014c, « Chapitre 12 / Discipliner l'État par la dette. La mise en marché et la sectorisation du 'problème' de la dette publique », in Halpern C. (éd.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, éd. Presses de Sciences Po, pp. 367-396
- Leprince M., 2003, « IV. Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France », *Annuaire des collectivités locales*, tome 23, *Les services publics locaux*, pp. 655-662
- Leprince M., 2019, « Solvabilité et endettement des collectivités locales française. Un point de vue d'économiste », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 148, pp. 7-18
- Leprince M., Guengant A., 2002, « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, vol. 53, n° 3, pp. 525-535
- Leprince M., Pourieux M., 2018, « L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur données communales en France », *Revue d'économie financière*, vol. 132, n° 4, pp. 107-119
- Leroy M., 2007, « Découvrir la sociologie fiscale », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n° 1, pp. 94-100
- Leroy M., 2016, « Les enjeux de la territorialité fiscale », *Gestion et management public*, vol. 4/3, n° 1, pp. 5-24
- Leroy M., 2017, « Sociologie des finances publiques », in Orsoni G. (dir.), *Finances publiques – Dictionnaire encyclopédique*, éd. Economica, pp. 823-827
- Létourneau A., 2008, « La transdisciplinarité considérée en général et en sciences de l'environnement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Vol. 8 n° 2 | octobre 2008, mis en ligne le 08 janvier 2010, <https://id.erudit.org/iderudit/019961ar>, consulté le 02/09/20
- Limouzin-Lamothe P., 1988, « Les contrôles externes, budgétaires et comptables et la gestion des collectivités locales : un bilan, une problématique », *Politiques et management public*, vol. 6, n° 3, pp. 39-59
- Linossier R., Verhage R., 2009, « La co-production public/privé dans les projets urbains », in Boino P., *Lyon La production de la ville*, éd. Parenthèses, pp.144-171 <halshs-00447534>
- Long M., 2012, « Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 144, n° 4, pp. 953-963
- Lugan J.-C., 2009, *La systémique sociale*, éd. Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 128 p.
- Mabileau A., 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 47^e année, n° 3-4, pp. 340-376
- Madiès T., 1997, « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n° 63, pp. 195-228
- Madiès T., 2007, « La concurrence fiscale entre collectivités territoriales. Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n° 1, pp. 218-230
- Madiès T., Paty S., Rocaboy Y., 2005, « Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, vol. 115, n° 1, pp. 17-63
- Maliveau A., 1994, *Le système local en France*, 2^{ème} édition, éd. Montchrestien, 157 p.
- Malvy M., Lambert A., 2014, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Rapport au Président de la République, 223 p.
- Mantz P., Ungemuth M., 1981, « Les collectivités locales face à l'environnement économique », *Economie et statistique*, n° 132, *Collectivités locales/Le commerce en 1980/La taille et le poids des Français*, pp. 49-68
- Marc F., Jarlier P., 2012, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la révision des valeurs locatives professionnelles et commerciales*, Sénat, n° 593, 195 p.
- Marchand M.-J., 1995, « 5. La région et ses partenaires en matière d'intervention économique », *Annuaire des collectivités locales*, tome 15, pp. 67-82

- Marciano A., 2004, « Repenser l'économie du politique à partir de l'économie politique », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, vol. 47, n° 2, pp. 69-93
- Marcou G., 2012, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, pp. 5-17
- Marcou G., 2015, « Les enjeux de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n° 4, pp. 883-886
- Marini P., 2010, *Mise en oeuvre de la contribution économique territoriale : la trajectoire de la réforme*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, Sénat, n° 588, 323 p.
- Mariton H., 2005, *Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête sur l'évolution de la fiscalité locale*, Président M. A. Bonrepaux, Assemblée nationale, n° 2436, 474 p.
- Martin P., 1996, « Existe-t-il en France un cycle électoral municipal », *Revue française de science politique*, 46^e année, n° 6, pp. 961-995
- Marty F., 2008a, *Crise des subprimes et finances publiques locales : Le cas des « obligations municipales » américaines*, Document de travail, OFCE, n° 2008-20, 22 p.
- Marty F., 2008b, *Crise financière et élévation du coût de la dette des collectivités locales*, 23 p. <halshs-00784946>
- Mathian H., Sanders L., 2015, « Temporalités et objets géographiques », *L'Information géographique*, 2015/2 (vol. 79), pp. 55-64. DOI : 10.3917/lig.792.0055. URL : <http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2015-2-page-55.htm>, consulté le 01/07/20
- Maurel. C., 2006, « Comparaison des collectivités départementales à partir de leur latitude budgétaire », *Gestion et Management Publics*, vol 4, 16 p.
- Mauroy P., 2000, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, éd. La Documentation française, 192 p.
- Mény Y., Thoenig J.-C., 1989, *Politiques publiques*, éd. Presses Universitaires de France, Thémis, FeniXX, 392 p.
- Mercier M., 2000, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, tome I, Sénat, n° 166, 123 p.
- Mercier M., 2004, *au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, Adopté par l'Assemblée Nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 325, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/a03-325/a03-3250.html>
- Mercier M., 2007, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le suivi du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements*, Annexe au procès-verbal de la séance du 1er février 2007, Sénat, n° 206, 46 p.
- Mériaudeau R., 1988, « Le secteur public local français : système comptable, sources d'informations, interventions économiques », *Revue de géographie alpine*, tome 76, n° 4, pp. 327-349
- Mertens A., Trampusch C., Fastenrath F., Wangemann R., 2019, *The political economy of local government financialization and the role of policy diffusion*, First published: 10 October 2019, disponible en ligne à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/rego.12285>, consulté le 01/07/20
- Michel M., 2002, « Immunisation du budget des communes françaises au risque de taux d'intérêt », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juillet, n° 3, pp. 377-396
- Michel-Clupot M., Rouot S., 2012, « Paradoxes du discours sur les risques financiers entre les collectivités locales et les banques », *La Revue du Financier*, pp. 70-89
- Michel-Clupot M., Rouot S., 2013, « Collectivités locales/prêteurs. Quelle proximité des communications financières sur le risque ? », *Communication & Organisation*, n° 44, pp. 165-176

- Michel-Clupot M., Rouot S., 2014a, « Financement des collectivités locales : quelle hybridation des communications financières entre secteur bancaire marchand et non marchand ? », *Gestion et management public*, vol. 2/3, n° 1, pp. 45-64
- Michel-Clupot M., Rouot S., 2014b « Quel pilotage des services publics locaux dans les rapports des Chambres Régionales des Comptes ? », *Le pilotage des services publics*, Colloque février 2014, Institut d'Economie et Management de Nantes – IAE Nantes, 29 p.
- Mingou C., 2011, *Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France*, thèse de 3^{ème} cycle en Architecture, aménagement de l'espace, Université Paris-Est (NNT : 2011PEST1148). (tel-00690391), 518 p.
- Mission Finances locales, 2017, *Les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes*, Rapport intermédiaire, Mission présidée par Bur R. et Richard A., novembre, 70 p.
- Moine A., 2005, « Le territoire comme un système complexe - Des outils pour l'aménagement et la géographie », *Septième Rencontres de Théo Quant*, janvier, 11 p.
- Moine A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, tome 35, n° 2, pp. 115-132
- Morland A., Lelévrier C. (resp. scientifique), Navarre F., 2017, *L'évaluation de l'ingénierie mise en place dans le cadre des contrats de ville eu égard aux objectifs de la loi Lamy de 2014 - Analyse qualitative dans sept territoires de la Politique de la ville*, CGET, Lab'Urba, Rapport, 79 p.
- Mougeot M., 1990, « Économie publique locale et théorie économique », *Revue économique*, vol. 41, n° 1, pp. 153-158
- Muller P., 2008, « Analyse des politiques publiques et science politique en France : 'Je t'aime, moi non plus' », *Politiques et management public*, [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 12 mai 2011, URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1117>, consulté le 01/07/20
- Musgrave R. A., 1959, *The theory of public finance; a study in public economy*, New York, McGraw-Hill
- Mussari R., 2013, « La comptabilité publique, instrument et enjeu des rapports entre pouvoir central et collectivités locales : le cas du processus d'harmonisation en Italie », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 04 avril 2016, URL : <https://journals.openedition.org/pmp/6813>, consulté le 01/07/20
- Muzellec R., 1988, « De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales », *Politiques et management public*, vol. 6, n° 3, pp. 3-37
- Navarre F., 2014a, « La solidarité financière, au cœur de la rationalisation pour et par l'intercommunalité », in Steckel-Assouère M.-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, éd. L'Harmattan, pp. 217-233
- Navarre F., 2014b, « Évaluer le foncier pour mieux le taxer : un débat ancien et sensible », *Métropolitiques*, 3 octobre 2014, URL : <https://www.metropolitiques.eu/Evaluer-le-foncier-pour-mieux-le.html>, consulté le 20/01/20
- Navarre F., 2014c, « La tarification de la restauration scolaire. Des déclinaisons variables de la 'citoyenneté' et de la solidarité locale », in Carrel M., Neveu C. (dir.), *Citoyennetés ordinaires, Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, éd. Karthala, Recherches internationales, pp. 263-314
- Navarre F., 2014d, « Les dépenses de personnel des collectivités locales franciliennes », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], *Espace, Société, Territoire*, document 676, mis en ligne le 19 mai 2014, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/26315>, DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.26315>, consulté le 03/12/20
- Navarre F., 2015, « Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières », in Cremaschi M. (dir.), Delpirou A. (dir.), Rivière D. (dir.), Salone C. (dir.), *Métropoles et Régions, Entre concurrences et complémentarités, Regards croisés France /Italie*, éd. Planum Publisher, pp. 115-129
- Navarre F., 2016, « Quel est l'endettement des villes de plus de 10 000 habitants ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. février, n° 1, pp. 39-80

- Navarre F., 2017a, « L'évolution des dépenses de personnel au sein du bloc communal », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n° 4, pp. 803-820
- Navarre F., 2017b, « Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? », *Géographie, économie, société*, vol. 19, n° 4, pp. 513-535
- Navarre F., 2017c, « La fiscalité locale, une fonction d'ajustement potentielle plutôt qu'effective », in Gourgues G., Houser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, éd. L'Harmattan, np
- Navarre F., 2018, « La fiscalité locale sur les activités économiques : des avantages métropolitains ? », in Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, pp. 141-160
- Navarre F., 2019, « La soutenabilité des politiques d'investissement local », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 148, novembre, *Quel avenir pour les finances locales ?*, pp. 49-66
- Navarre F., Rousseau M.-P., 2013a, « Typologie socio-économique et capacité fiscalo-financière d'intercommunalités urbaines. Vers une lecture d'enjeux territoriaux diversifiés », *Géographie, économie, société*, vol. 15, n°3, pp. 239-266
- Navarre F., Rousseau M.-P., 2013b, *Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux*, AdCF, 62 p.
- Négrier E., 2008, « 6. Du local sans idée aux idées territoriales en action », in Giraud O. (éd.), *Politiques publiques et démocratie*, éd. La Découverte, pp. 163-177
- Négrier E., 2010, « La différenciation positive », in Némery J.-C. (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, éd. L'Harmattan, pp. 315-325 (hal-01436525)
- Négrier E., 2012, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, pp. 73-86
- Oates W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New-York, Harcourt Brace Jovanovich
- Oates W. E., 2005, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, August, Volume 12, Issue 4, pp. 349–373
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2014, *Les finances des collectivités locales en 2014*, 208 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2015, *Les finances des collectivités locales en 2015*, 202 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2016, *Les finances des collectivités locales en 2016*, 205 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2017, *Les finances des collectivités locales en 2017*, 232 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2018a, *Les finances des collectivités locales en 2018*, 248 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2018b, « Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales », *Cap sur...*, n° 1, 16 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2019a, *Les finances des collectivités locales en 2019*, 223 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2019b, « Cap sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources », *Cap sur...*, n° 8, 24 p.
- Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales OFGL, 2020, *Les finances des collectivités locales en 2020*, 200 p.
- OCDE, 2019, *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, éd. OCDE, 200 p.
- Offner J.-M., 1993, « Les 'effets structurants' du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, tome 22, n° 3, pp. 233-242

- Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, vol. 56, n°1, pp. 27-47
- Ollion E., Boelaert J., 2015, « Au-delà des *big data* », *Sociologie*, [En ligne], n° 3, vol. 6 | 2015, mis en ligne le 20 janvier 2016, URL : <http://journals.openedition.org/sociologie/2613>, consulté le 25/03/19
- Orillard C., 2018, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, mis en ligne le 21/06/2018, disponible à l'adresse : <https://metropolitiques.eu/Les-appels-a-projets-innovants-un-renouveau-de-l-articulation-public-privé-dans.html>, consulté le 13/11/20
- Orléan A., 2016, « Préface. La fabrique d'une contrainte », in Lemoine B. (dir.), *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, éd. La Découverte, pp. 5-10
- Oudin J., 1998, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, par le groupe de travail sur les chambres régionales des comptes, n° 520, Session ordinaire de 1997-1998, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1998, Sénat, disponible en ligne à l'adresse : https://www.senat.fr/rap/r97-520/r97-520_mono.html, consulté le 01/07/20
- Overmans J.F.A., Noordegraaf M., 2014, « Managing Austerity: Rhetorical and Real Response to Fiscal Stress in Local Government », *Public Money and Management*, march, 99-106
- Padovani E., Manes Rossi F., Levy Orelli R., 2011, "Accounting for Financial Health. Different Local Governments' Choices in Different Governance Settings", *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.1928536
- Padovani E., Scorsone E., 2011, "Measuring Financial Health of Local Governments, A Comparative Framework", *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, Swiss Society of Administrative Sciences, disponible en ligne à : http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/08_Padovani_Scorsone_Measuring%20Financial%20Health%20of%20Local%20Governments.pdf, consulté le 01/07/20
- Pailliart I., 2018, « Des territoires à la territorialisation », *Études de communication*, vol. 50, n° 1, pp. 147-160
- Palier B., 2010, « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) », in Boussaguet L. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, éd. Presses de Sciences Po, pp. 411-419
- Palier B., Bonoli G., 1999, « Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49^e année, n° 3, pp. 399-420
- Parent P., 2017, « La 'contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques' : quels enjeux pour les finances locales ? », *Observatoire de la société britannique*, 19 | 2017, pp. 179-195
- Pariante A., 2012, « L'État, la décentralisation et la crise économique : concilier l'inconciliable ? », *Métropolitiques*, article en ligne paru le 05/11/2012, disponible à l'adresse : <https://metropolitiques.eu/L-Etat-la-decentralisation-et-la.html>, consulté le 13/11/20
- Pasquier R., 2012, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, éd. Presses de Sciences Po, « Académique », 384 p.
- Pasquier R., 2016, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 3, pp. 327-353
- Passavant-Guion L., 2017, « Une analyse politique des mutations des finances locales : la réforme de la taxe professionnelle et la réduction des dotations de l'État », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, n° 6, pp. 35-41
- Passavant-Guion L., 2018, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *Pôle Sud*, vol 49, n° 2, pp. 41-56
- Paty S., 2006, *Interactions stratégiques et choix fiscaux décentralisés*, mémoire HDR, Université de Lille, 53 p.
- Paty S., Ubeda M., 2019, *Décentralisation et taille optimale des gouvernements locaux : pourquoi, comment coopérer et avec quels effets ?*, Working Papers WP 1930, Gate, 23 p.

- Pauly M.-V., 1973, "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public economics*, vol. 2, pp. 35-58
- Paysant A., 1993, *Finances locales*, éd. Presses Universitaires de France, 560 p.
- Pébereau M., 2005, *Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, éd. La Documentation française, 135 p.
- Pecqueur B., Peyrache-Gadeau V., 2010, « Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approche territoriale Introduction », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. octobre, n° 4, pp. 613-623
- Pentecôte J.-S., Binet M.-E., 2006, « Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal », *Économie & prévision*, vol. 174, n° 3, pp. 113-127
- Pentecôte R.-A., Recoules J., Fraudet P.-B., 1991, « Point de vue sur les renégociations de dettes des collectivités locales », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 34, pp. 217-231
- Perben D., 2010, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de Loi (n° 2280), adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, n° 2516, 361 p.
- Pérez X., 2011, *La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'État décentralisé contemporain*, Université Montesquieu –Bordeaux IV, Ecole doctorale de Droit, Doctorat en Droit, 389 p.
- Pérignon C., Vallée B., 2017, "The Political Economy of Financial Innovation: Evidence from Local Governments", *The Review of Financial Studies*, volume 30, Issue 6, 1 June, pp. 1903–1934
- Philip L., 2002, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales), 8 p.
- Pinson G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine – Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651
- Pinson G., 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, p. 95-111
- Pirès-Beaune C., Germain, J., 2015, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme*, éd. La Documentation française, 162 p.
- Piron M., 2006, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, Assemblée nationale, n° 2881, 354 p.
- Piron M., Dureau F., Mullon C., 2004, « Utilisation de typologies multi-dates pour l'analyse des transformations socio-spatiales de Bogota (Colombie) », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 256, mis en ligne le 05 février 2004, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/3742> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.3742>, consulté le 21/11/20
- Pirus C., 2011, « Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2011, Insee, pp. 41-58
- Plekhanov A., Raju J Singh R. J., 2005, *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, Working Paper n° 05/54, International Monetary Fund, 33 p.
- Pontier J.-M., 2012, « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, pp. 139-156
- Pontier J.-M., 2015, « Quelles compétences pour quelles communes ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n° 4, pp. 989-1004
- Portal E., 2018, « Le pilotage national des finances locales par le plafonnement des dépenses », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 2, n° 2, éd. Auerbach, A. J. and Feldstein, M., pp. 58-65

- Poujade B., 2017, « Dépenses interdites (les) », in Orsoni G. (dir.), *Finances publiques – Dictionnaire encyclopédique*, éd. Economica, pp. 305-307
- Prud'homme R., 1994, « On the dangers of decentralization », Policy Research Working Paper, n° 1252, 1994, World Bank, Washington D 44, disponible à l'adresse : http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/02/01/000009265_3961005225011/Rendered/PDF/multi_page.pdf, consulté le 01/07/20
- Prud'homme R., 1996, « 1 - Décentralisation et développement », *Annuaire des collectivités locales*, tome 16, pp. 11-16
- Pumain D., 2003, « Une approche de la complexité en géographie », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 78/1 | 2003, mis en ligne le 23 mai 2007, URL : <http://geocarrefour.revues.org/75>, consulté le 16/10/14
- Pupion P.-C., Chappoz Y., 2015, « L'outil de gestion au service du NPM », *Gestion et management public*, vol. 4 / 1, n° 3, pp. 1-2
- Ragot X., Thimann C., Valla N., 2016, « Taux d'intérêt très bas : symptôme et opportunité », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 36, n° 9, pp. 1-12
- Raimbourg P., 2000, « Les enjeux de la notation des collectivités locales », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 4, Numéro spécial – « Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres », pp. 47-60
- Rangeon F., 2000, « 2- La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, *La réforme de l'intercommunalité*, pp. 9-23
- Rangeon F., 2005, « 2. Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in Le Bart C., Lefebvre R., *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, éd. Presses Universitaires de Rennes, pp. 45-65, Web. <http://books.openedition.org/pur/9692>, consulté le 01/07/20
- Rebeyrote R., Pirès Beaune C., 2019, *Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales*, Communication, Assemblée nationale, 69 p.
- Reigner H., 2011, « Fabien Desage, David Guéranger, La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales », *Métropoles* [En ligne], 9 | 2011, mis en ligne le 16 novembre 2011, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4451> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.4451>, consulté le 17/11/20,
- Reigner H., Frinault T., Guy C., 2010, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, vol. 27, n° 3, pp. 3-30
- Renard V., 2006, « Finances locales et formes du développement urbain », *Revue D'économie Financière*, n° 86, pp. 147–156
- Renard V., 2008, « L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance », *Esprit*, vol. février, n° 2, pp. 92-102
- Richard A., 2014, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, pp. 57-70
- Richard P., 2006, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, éd. La Documentation française, 172 p.
- Rivaud-Danset D., 1996, « Les contrats de crédit dans une relation de long terme. De la main invisible à la poignée de main », *Revue économique*, vol. 47, n°4, pp. 937-962
- Rocaboy Y., 1995, « Centralisation ou décentralisation des politiques publiques d'assistance : le jeu de la redistribution », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 4, *La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, Actes du septième colloque international - Montréal - 3/4 novembre 1994 - tome 2 - Lieux et partenaires de la gestion des collectivités territoriales, pp. 93-113
- Rocher S., 2008, « De l'implantation à l'appropriation d'un outil de gestion comptable dans le secteur public local : une approche interactionniste », *Comptabilité - Contrôle – Audit*, 2008/1 (tome 14), pp. 49-67

- Romainville A, Geczynski S., Dubois O., Vandermotten C., 2007, « Dossier : Fiscalité locale et régionale frappant les ménages. Objectivation des différences et importance comme critère de localisation », *Le baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, n° 4, pp. 34-46
- Rouanet H., Lepine D., 1976, « A propos de 'l'Analyse des données' selon Benzécri : Présentation et commentaires », *L'année psychologique*, vol. 76, n° 1, pp. 133-144
- Rousseau, M.-P., 2004, *La nouvelle architecture fiscale locale et les enjeux d'intégration et de développement économique des territoires*, L'CEIL – Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, septembre, np.
- Rubinfeld D. L., 1987, "The economics of the local public sector", Chapter 11, in *Handbook of Public Economics*, vol. 2, pp 571-645
- S&P Global Ratings, 2018, *Collectivités françaises : l'investissement sans l'endettement ?*, 8 p.
- Salcedo C., 2013, « Un aspect méconnu du fédéralisme américain : la gestion fédérale des faillites municipales », *Pouvoirs*, vol. 147, n° 4, pp. 145-154
- Salen P., 2014, *L'emprunt des collectivités territoriales, Un paradoxe du droit public financier*, éd. L.G.D.J., tome 60, 488 p.
- Samuelson P. A., 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4. (nov., 1954), pp. 387-389
- Saporta G., 2006, *Probabilités, analyse des données et statistique*, éd. Technip, 622 p.
- Ségas S., 2015, « Les vice-présidents aux finances dans le jeu communautaire : entre expertise et diplomatie », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n° 2, pp. 363-376
- Ségas S., 2016, « Les usages politiques de "l'effet ciseaux" budgétaire – La nouvelle instrumentation de la gestion publique des communes et intercommunalités », *Métropolitiques*, disponible à l'adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Les-usages-politiques-de-l-effet.html>, consulté le 01/07/20
- Ségas S., 2017, « La construction du consentement aux politiques de contrainte budgétaire : le dialogue social et le management participatif au service d'une politique municipale de contrôle de la masse salariale », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n° 4, pp. 835-853
- Sénat, 2014a, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017*, par MM. P. Dallier, C. Guéné et J. Mézard, n° 95, 126 p.
- Sénat, 2014b, *Projet de loi de finances de finances pour 2014 : Relations avec les collectivités territoriales - Budget 2014 - Relations avec les collectivités territoriales*, Avis n° 162 (2013-2014) de M. B. Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013, 50 p.
- Serve S., 2001, « Information comptable des collectivités locales et évaluation du risque financier : une comparaison européenne », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 4, pp. 1-23
- Serve S., 2002, « II. L'évaluation du risque financier des collectivités locales : une comparaison européenne », *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, *L'organisation territoriale de la France, demain*, pp. 817-824
- Serve S., 2003, « Les déterminants de la prime de risque des emprunts obligataires des collectivités locales : une étude empirique sur la France et l'Espagne en 1998 », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, vol. février, n° 1, pp. 59-82
- Sibertin-Blanc G., 2010, « Cartographie et territoires. La spatialité géographique comme analyseur des formes de subjectivité selon Gilles Deleuze », *L'Espace géographique*, tome 39, n° 3, pp. 225-238
- Simco, 2015, *Note de synthèse potentiel fiscal*, 11 p., doc. en ligne disponible à l'adresse http://www.simco.fr/wp-content/uploads/2016/01/potentiel_fiscal_historique.pdf, consulté le 30/06/19
- Simon G., 2013, « La Réalité Augmentée », Article publié dans le magazine de l'Académie Lorraine des Sciences, 4 p. <hal-00906963>

- Spire A., 2009, « L'inégalité devant l'impôt. Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 56-2, n° 2, pp. 164-187
- Stankiewicz L., 2020, « Fiscalité locale en Europe : des difficultés d'une démarche comparative », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 2, n° 2, pp. 42-47
- Steckel Assouere M.-C., 2013, « L'histoire des chambres régionales des comptes de 1982 à 2012 : chronique de contrôleurs contrôlés », in Regourd S., Carles J., Guignard D., *La décentralisation 30 ans après*, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, pp. 119-131
- Steckel-Montes M.-C., 2005, « Un pouvoir fiscal en trompe-l'œil », *Revue française de droit constitutionnel*, vol° 61, n° 1, pp. 19-33
- Sterck A., 2004, « Financement de l'action publique et nouvelles formes de territorialité », in Montulet B., Kaufmann V. (dir.), *Mobilités, fluidités... Libertés ?*, [en ligne]. Bruxelles, éd. Presses de l'Université Saint-Louis, pp. 217-241
- Sueur J.-P., Portelli H., 2014, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés*, Sénat, Session extraordinaire de 2013-2014, Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2014, n° 733, 99 p.
- Sutherland D., Price R., Joumard I., 2005a, « Les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE*, 2005/2 (n° 41), pp. 153-197
- Sutherland D., Price R., Joumard I., 2005b, *Fiscal rules for sub-central governments : design and impact*, Economics department working paper, n° 465, OCDE, 77 p.
- Swianiewicz P. (éd.), 2004, *Local government borrowing : risks and rewards – A report on Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, 434 p.
- Taddei D., 2006, « Transformer les finances publiques », *Mouvements*, vol. 45-46, n° 3-4, pp. 175-186
- Taiclet A.-F., 2011, « II. La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 31, *L'enjeu de la dépense locale*, pp. 701-713
- Talandier M., 2011, « L'accès aux services comme facteur de développement local ? », *Pour*, vol. 208, n° 1, pp. 91-94
- Talandier M., 2012, *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels*, XLIXe colloque de l'ARSDFL : Industrie, villes et régions dans une économie mondialisée, Jul 2012, Belfort, France <halshs-00841919>
- Talandier M., 2016, *Mutations des systèmes territoriaux vers un modèle résidentialement-productif*, mémoire HDR, volume 2, Université Grenoble Alpes, Institut de Géographie Alpine, 319 p.
- Talandier M., 2019, *Résilience des métropoles, le renouvellement des modèles*, Conférence prononcée lors de l'atelier Résilience et alliance des territoires des Troisièmes journées nationales de France Urbaine, le 28 mars 2019 à Toulouse, 44 p.
- Talandier M., 2020, *Les enjeux économiques de la résilience urbaine*, éd. Presses Universitaires de Grenoble PUG, coll. Le Virus de la Recherche, 9 p.
- Talandier M., Davezies L., 2009a, *Croissance et développement local. Un examen des phénomènes et des représentations dans les pays industriels*, éd. du PUCA, 120 p.
- Talandier M., Davezies L., 2009b, *Repenser le développement territorial ?*, éd. La Documentation française, collection PUCA-Recherche, 144 p.
- Talandier M., Estèbe P., 2010, *L'intercommunalité : Evaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit*, Rapport, Acadie, PUCA, 122 p.
- Talandier M., Estèbe P., 2012, « L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit », *L'intercommunalité à l'épreuve des faits – Synthèse du programme de recherche*, PUCA, pp. 55-61

- Talandier M., Navarre F., 2017, *Les sites exceptionnels comme ressources des territoires, synthèse et conclusion*, [Rapport de recherche] PUCA / DGALN - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer <halshs-01705134>
- Talandier M., Navarre F., Cormier L., Landel P.-A., Ruault J.-F., Senil N., 2019, *Les sites patrimoniaux exceptionnels - Une ressource pour les territoires*, éd. du PUCA, collection Recherche, n° 237, 319 p.
- Tartour L., 2012, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit Français, tome 55, éd. L.G.D.J, Collection : Thèses, 432 p.
- Terrier C., 2011, « Aménagement des territoires et géographie de la population présente », *Population & Avenir*, vol. 705, n° 5, pp. 4-8
- Théret B., 1977, « Endettement, fiscalité et équipements collectifs », *Statistiques et études financières*, n° 29, pp. 3-25
- Theurillat T., 2011, « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », *Géographie, économie, société*, vol. 13, n° 3, pp. 225-254
- Thoenig J.-C., 1985, « Le grand horloger et les effets de système : de la décentralisation en France », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 1, Le management public entre les politiques nationales et les stratégies des organisations publiques, Actes du premier colloque international Paris - 26, 27, 28 septembre 1984 - (Première partie), Préparés par Terny G., pp. 135-158
- Thoenig J.-C., 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, *La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, pp. 1-27
- Thoenig J.-C., 1998, « La gestion des services communaux », *Annuaire des collectivités locales*, n°18, pp. 17-35
- Thoenig J.-C., 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in Filâtre D., de Terssac G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, éd. Octarès, pp. 285-306 <ffhalshs-00140212f>
- Thomas O., 2008, « Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 127, n° 3, pp. 461-474
- Tiebout C., 1956, "A Pure Theory of Public Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 65, pp. 416-424
- Tillard E., 1996, *Analyse exploratoire de tableaux de données indicés dans le temps en épidémiologie, en écologie et en agronomie*, Rapport, CIRAD-EMVT, 32 p.
- Torre A., 2018, « Développement territorial et relations de proximité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 1043-1075
- Torre A., Bourdin S., 2016, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, vol. 727, n° 2, pp. 14-16
- Touzery M., 1994, *L'invention de l'impôt sur le revenu - La taille tarifée 1715-1789*, éd. Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 688 p.
- Trannoy A., 2011, « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie*, éd. La Découverte, vol. 9, n° 1, pp. 133-144
- Uhaldeborde J.-M., 1984, « Les politiques fiscales des communes : marges de manœuvres et manoeuvres à la marge », *Politiques et management public*, vol. 2, n° 4, Numéro spécial « Les communes et le management », pp. 7-37
- Uhaldeborde J.-M., 1995, « Les années 80 ont-elles vu émerger une nouvelle culture de la solidarité financière inter-territoriale ? », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude - Actes du septième colloque international organisé en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique - ENAP - du Québec - Montréal - 3/4 novembre 1994 – tome 1 - Gérer dans l'incertain : mutations du cadre institutionnel et nouveaux outils, pp. 167-184

- Uhaldeborde J.-M., 2017, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *Revue française de finances publiques - RFFP*, Librairie générale de droit et de jurisprudence / Lextenso (en ligne), pp. 161-174 (hal-02565244)
- Valletoux P., 2006, « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », *Avis et Rapport du Conseil Economique et Social*, Rapport, 156 p.
- Valletoux P., 2014, « Le maire, un financier pas comme les autres », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, pp. 31-42
- Vallin C., 1989, *Les impôts locaux*, éd. Messidor, 199 p.
- Vanier M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'information géographique*, vol. 66, n° 2, pp. 99-112
- Vanier M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in *Le territoire est mort, vive les territoires*, IRD Editions, pp. 317-336
- Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Collection Espaces et territoires, éd. Presses Universitaires de Rennes, 228 p.
- Vanier M., 2010, *Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité*, 2nde édition, éd. Economica, 186 p.
- Vanier M., 2020, « Être à la hauteur de ce qui nous arrive », *Urbanisme*, n° 418, pp. 38-39
- Vérez J.-C., 2015, « Des biens collectifs aux biens communs en Europe. Quelles réglementations ? », *L'Europe en Formation*, vol. 376, n° 2, pp. 61-74
- Vignolles B., 2011, « Petite introduction à l'économie urbaine », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, n° 1, pp. 159-161
- Villeneuve J., 1997, « Bilan de la loi du 6 février 1992 », in Rangeon F., *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, CNFPT – CURAPP, Crédit local de France et de la Région Picardie, pp. 15-18
- Vilmin T., 1999, *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), 250 p.
- Vowe G., 2008, 'Politics, Policy, Polity', in *Encyclopedia of Political Communication*, ed. By Lynda Lee Kaid & Christina Holtz-Bacha, DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412953993.n524>, consulté le 01/07/20
- Vu Pham H., Torre A., 2012, « La décision publique à l'épreuve des conflits », *Revue d'économie industrielle*, vol. 138, n° 2, pp. 93-126
- Warsmann J.-L., 2008, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, n° 1153, 123 p.
- Weber A., 1989, « Les collectivités locales et le recours au crédit », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 25, pp. 13 et s.
- Weingast B. R., 2006, *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Stanford University, Department of Political Science, 66 p.
- Wildasin D. E., 1986, *Urban Public Finance*, Routledge, Psychology Press, 175 p.
- Woessner R., 2010, « La territorialisation : proposition pour la compréhension du phénomène par une entrée systémique », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. octobre, n° 4, pp. 669-685
- Wood, R., 1958, 'Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua ?', *American Political Science Review*, 52(1), pp. 108-122

Annexes

Annexes du Chapitre 1

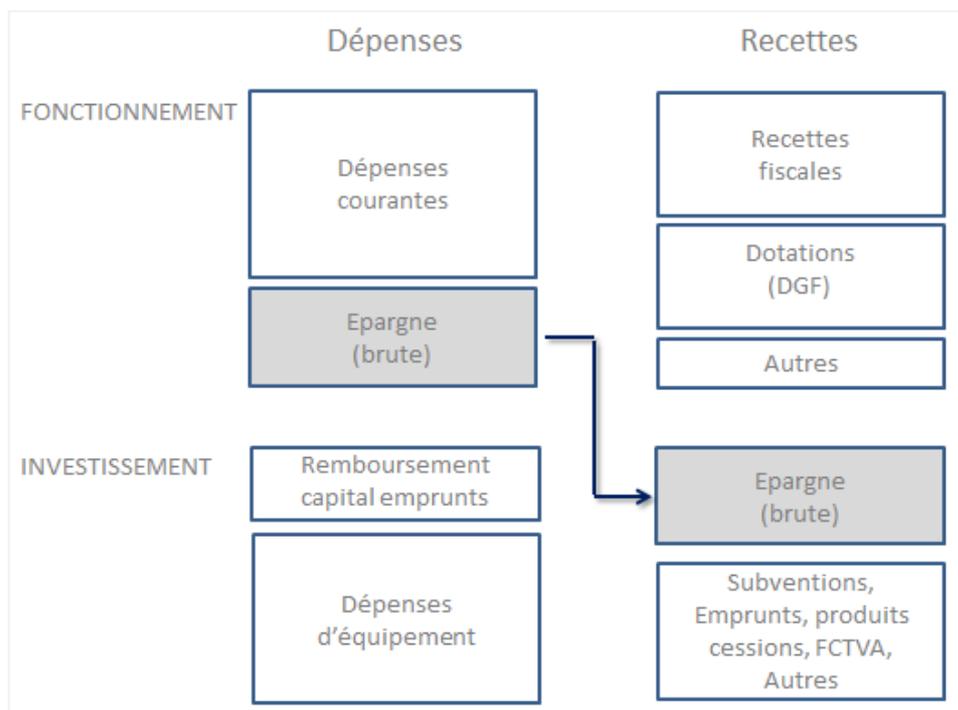
Annexe 1 - Le fonctionnement simplifié du budget local

Le budget et les comptes locaux s'organisent en deux sections, l'une dite de fonctionnement et l'autre dite d'investissement, au sein desquelles est consigné, selon leur nature, l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses (Figure 31).

Chacune des deux sections, lors de l'élaboration budgétaire, est tenue à l'équilibre. L'excédent des recettes de fonctionnement comparativement aux dépenses de fonctionnement, soit encore l'épargne brute, est transféré, par un jeu d'écritures comptables, en direction de la section d'investissement. Ce transfert est un mouvement d'ordre (et diffère des entrées et sorties effectives de fonds, qualifiées d'opérations réelles). L'épargne brute est en premier lieu consacrée au remboursement du capital des emprunts antérieurement contractés (*cf. infra*). Le solde de l'épargne brute et du remboursement du capital des emprunts forme l'épargne nette, mobilisable pour le financement des dépenses d'équipement.

L'épargne (brute ou nette) est parfois qualifiée d'autofinancement (Guengant, 1993b). Les deux notions sont voisines mais, selon les sources et institutions, le périmètre des ressources effectivement comptabilisées au titre de l'épargne et celui des recettes contribuant à l'autofinancement peuvent différer (Cour des Comptes, DGCL...).

Figure 31 – Schéma type de la structure et du fonctionnement du budget local



Source : élaboration dans le cadre du projet InveST, mars 2019

L'épargne (brute puis nette) revêt une importance majeure au sein des budgets des collectivités et du système financier local. Son importance peut être appréciée d'un double point de vue. Importe en premier lieu la capacité d'une collectivité à disposer d'un solde de fonctionnement, comparativement à ses recettes courantes. Ce dont rend compte sa capacité d'épargne. Est également primordiale l'importance de l'épargne comparativement aux emplois d'investissement. Le solde entre ces derniers et l'épargne, adjointe aux subventions, dotations et autres recettes définitives mobilisables, détermine un besoin de recours à des

emprunts, à des prélèvements dans la trésorerie ; selon son signe algébrique, ce solde révèle une capacité ou un besoin de financement (Gilbert, 2009).

La notion d'équilibre réel du budget

Selon l'Article L1612-4 du CGCT, « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

La codification sous-entend une utilisation prioritaire de l'épargne brute et impose de ne pas recourir à des ressources temporaires, soit à des emprunts, pour couvrir les remboursements de l'encours de dette.

Annexes du Chapitre 2

Annexe 2 - Les modalités actuelles d'évaluation de la valeur locative cadastrale (VLC)

Nous décrivons brièvement les modalités d'établissement par les Services fiscaux des valeurs locatives cadastrales, telles qu'elles prévalent pour les locaux à usage d'habitation⁶⁴⁸. Ces modalités nous ont principalement été utiles, non seulement pour percevoir une part des fondements du système fiscal local, mais également, sur le plan empirique, pour traiter les bases de données Filocom qui ont été mises à notre disposition (Talandier et *al.*, 2019).

L'établissement de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties repose sur la valeur locative cadastrale VLC des biens. Celle-ci « correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans des conditions normales. » (DGFIP, 2015). Le loyer théorique exclut de fait les conditions anormales, provenant des phénomènes de marché.

Dans le cas général, les principales étapes de l'évaluation des VLC servant à déterminer les bases d'imposition pour les locaux à usage d'habitation et à usage professionnel ordinaire sont les suivantes :

- la caractérisation du bien (décomposition de chaque propriété ou fraction de propriété) ;
- la classification communale des locaux, visant à identifier des locaux de référence pour chacune des 8 catégories fiscales fonction de l'architecture du local, de la qualité de la construction, de la distribution du local et les équipements (telles qu'elles peuvent être appréciées de l'extérieur)⁶⁴⁹ ;

Classement cadastral: 1 à 3	Logement dits « grand luxe », « luxe » et « très confortables » (dans les faits, les catégories 1 et 2 sont utilisées pour les logements très exceptionnels)
Classement cadastral égal à 4	« confortables »
Classement cadastral égal à 5	« assez confortables »
Classement cadastral égal à 6	« ordinaires »
Classement cadastral supérieur ou égal à 7	« médiocres » et « très médiocres » (dans les faits, les logements très insalubres)

- le classement des locaux, chacun étant, par comparaison avec les locaux de référence, rattaché à une catégorie ;
- la détermination de la surface pondérée du local (avec pondération des éléments constitutifs du local et inclusion des éléments de confort au moyen d'équivalences superficielles) ;
- la détermination des tarifs d'évaluation des locaux de référence ;
- le calcul des valeurs locatives individuelles (par application du tarif du local de référence auquel est rattaché le local à sa surface pondérée).

La valeur locative des locaux ainsi estimée par comparaison est toujours théorique.

Il en va autrement pour les locaux à usage professionnel pour lesquels il est difficile de trouver des locaux de référence servant les comparaisons. Dans ces cas, la valeur des locaux commerciaux et bien assimilés est leur

⁶⁴⁸ A partir de BOFIP, sous-section 1, BOI-IF-TFB-20-10-20-10

(source : BOPIP, <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4890-PGP.html?identifiant=BOI-IF-TFB-20-10-20-20160314>).

⁶⁴⁹ Le tableau recensant les critères retenus et leur combinaison aboutissant à la définition des catégories figure à l'article 324 H de l'annexe III au Code Général des Impôts

(source : http://www.atelier-taxeslocales.fr/doc_pdf/Classification%20locaux%20habitation%20et%20professionnels.pdf).

valeur locative normale réelle (résultant d'un bail) ou théorique (déterminée par évaluation directe). Les établissements industriels font le plus souvent d'une évaluation comptable : la valeur locative est le produit d'un prix de revient par un taux d'intérêt.

Telle qu'elle est effectuée, nous avons pu observer que la catégorisation des logements opérée à des fins de détermination de leur valeur d'imposition ou VLC possède une portée différenciatrice modérée, voire faible (Tableau 39).

Tableau 39 – Répartition des résidences (principales et secondaires) soumises à la taxe d'habitation en catégories fiscales, 2003 et 2013, communes France métropolitaine

classement des logements	2003		2013		coeff var.
	nbe	en %	nbe	en %	
1 à 3/grand luxe, luxe, très confortable	302 506	1%	360 181	1%	3,14
4/confortable	2 621 532	9%	3 359 515	11%	1,07
5/assez confortable	13 270 188	47%	16 049 129	51%	0,35
6/ordinaire	10 038 296	35%	10 375 762	33%	0,57
7 et 8/médiocre, très médiocre	2 058 619	7%	1 226 660	4%	1,26
ensemble	28 291 141	100%	31 371 247	100%	

Source : élaboration à partir de Filocom, PUCA 2017

L'essentiel du parc est constitué de logements dits « assez confortables » et de ceux tenus comme « ordinaires », soit alors des catégories moyennes. Cette forte part (qui s'est consolidée entre les deux années d'observation) est certes représentative de l'état d'ensemble des locaux d'habitation existants et de son évolution⁶⁵⁰. Toutes les résidences en question ne se valent cependant pas. En particulier, les logements du parc social entrent dans les catégories en question. Ils disposent certes, depuis leur construction, des éléments de confort requis mais ne possèdent pas pour autant de fortes valeurs de marché ; nombre d'entre eux ont en outre perdu en qualité au cours du temps. Ils se voient pourtant appliquer le même tarif unitaire que toutes les habitations de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Ajoutons que les catégories « assez confortables » et « ordinaires » sont très fortement représentées dans quasiment toutes les communes⁶⁵¹.

A *contrario*, les effectifs des catégories extrêmes sont proportionnellement faibles et leur dispersion est forte, séparant les territoires où ces logements sont présents, ceux dans lesquels ils le sont peu. Leur part, en étant soit faible, soit au contraire élevée, est à même de générer des différences entre collectivités, du point de vue de l'importance de la base taxable. A l'effet homogénéisant de la valorisation se superpose ainsi un processus différenciant, provenant de la qualité du parc immobilier local.

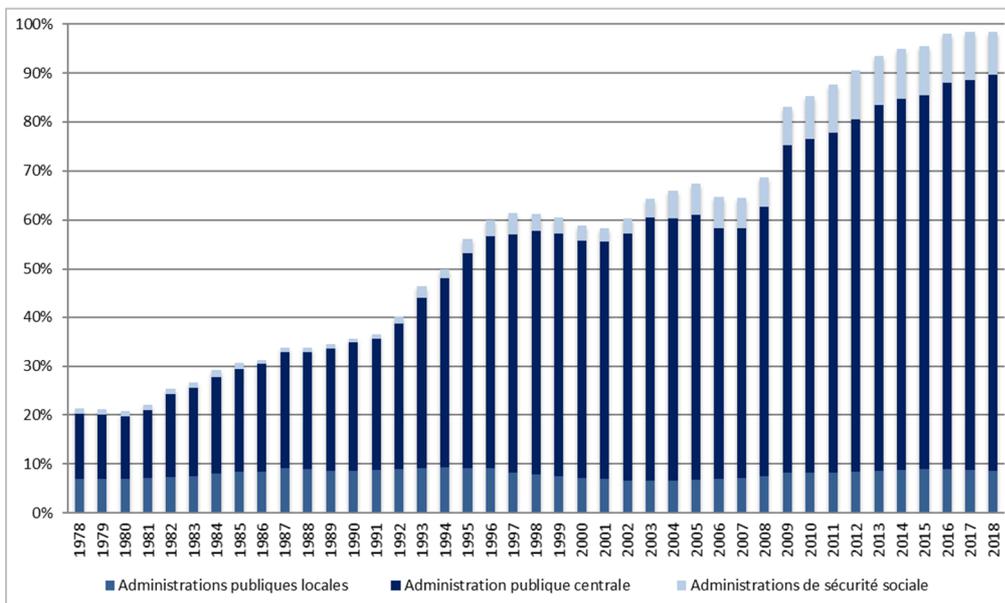
⁶⁵⁰ A titre de comparaison, selon l'Insee, plus de 92% des résidences principales disposaient en 2014 de toutes les conditions de « confort sanitaire » (Eau, W-C intérieurs et installations sanitaires, avec chauffage "central" ; 0,7% des logements étaient déclarés comme « sans confort sanitaire » (source : Insee, Enquête Logement)

⁶⁵¹ Les coefficients rendant compte de la dispersion autour des moyennes sont faibles, compte tenu du nombre élevé de communes et de la diversité de leurs situations en termes socio-urbains.

Annexes du Chapitre 3

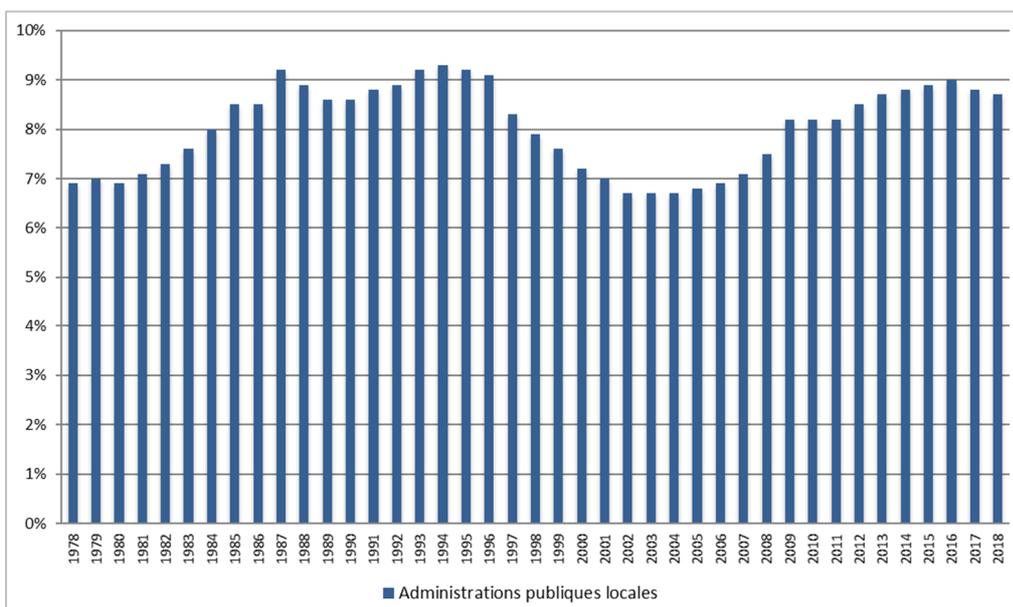
Annexe 3 – La trajectoire de l’endettement public local

Figure 32 – Evolution de l’endettement public, 1978 à 2018, en % du PIB



Source : élaboration à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Figure 33 – Evolution de l’endettement des APUL, 1978 à 2018, en % du PIB

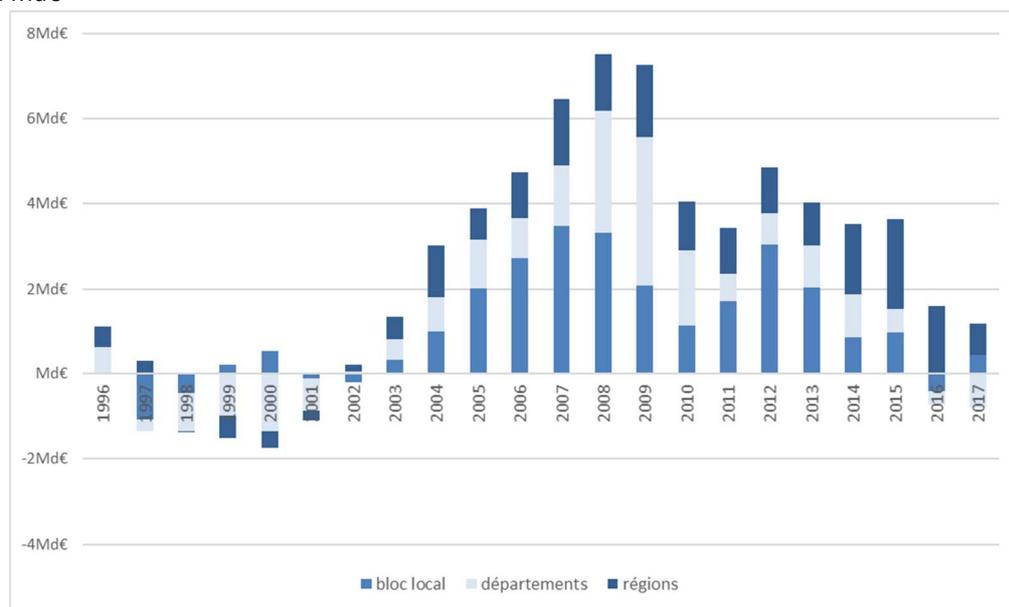


Source : élaboration à partir de Insee, Comptabilité Nationale (base 2014)

Au cours des 40 dernières années, l’endettement public dans son ensemble a progressé plus rapidement que la production de richesse nationale. Ceci vaut de façon plus modérée pour les APUL que pour les autres composantes de la sphère publique (Figure 32). La dette du secteur public local est ainsi passée de 6,9 à 8,7% du PIB. Son poids est ainsi tout à fait restreint au regard de la dette d’ensemble, principalement portée par l’Etat et ses organismes d’administrations centrales.

A l’image de ce qui vaut pour bon nombre de composantes des budgets des entités locales, la trajectoire de l’endettement de ces dernières est loin d’être linéaire (Figure 33). Le rythme de progression de l’encours a été plus rapide que celui du PIB jusqu’au milieu des années 90. S’en est suivi un net mouvement de décélération jusqu’en 2004, avant une nouvelle phase d’accélération, qui s’est atténuée dans les années récentes, en lien avec le ralentissement d’ensemble affectant les dépenses des collectivités.

Figure 34 – Flux net d’emprunts (emprunts-remboursements d’emprunts) selon les types de collectivités, 1996 à 2017, en Md€



Note : mouvements réels en 2016 et 2017

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019

Tout en présentant des similitudes, les trajectoires suivies par les différents types de collectivités diffèrent et en particulier, le mouvement d’endettement intervenu entre 2004 et 2015 n’est pas pour tous de la même ampleur (Figure 34). Cette dernière est même variable selon les mandats municipaux pour les collectivités du bloc local et selon toute hypothèse, au sein de ces mandats en fonction du cycle électoral (Tableau 40).

Tableau 40 - Flux net d’emprunts (emprunts-remboursements d’emprunts), collectivités du bloc local, 1996 à 2017, en Md€

mandats municipaux	1996/2000	2001/2007	2008/2013	2014/2017
flux net d’emprunts	-0,16	1,32	2,22	0,46

Note : mouvements réels en 2016 et 2017

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019

En lien avec les flux d’endettement/de désendettement, le poids relatif de l’encours détenu par chacun des types de gouvernement local varie au cours du temps (Tableau 41). Les communes, et plus largement les entités composant le bloc local, demeurent les premiers détenteurs de dette. Le poids relatif de cet échelon se réduit toutefois progressivement, malgré la progression marquée de la dette des groupements à fiscalité propre (GFP). Une forte dynamique est également perceptible pour les institutions régionales. Les évolutions des positionnements sont à mettre en relation avec celles qui affectent la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, les réformes institutionnelles qui les concernent, leur consolidation ou leur intégration progressive, ainsi qu’avec la dynamique d’ensemble de leurs différentes ressources et celle des charges qui leur incombent.

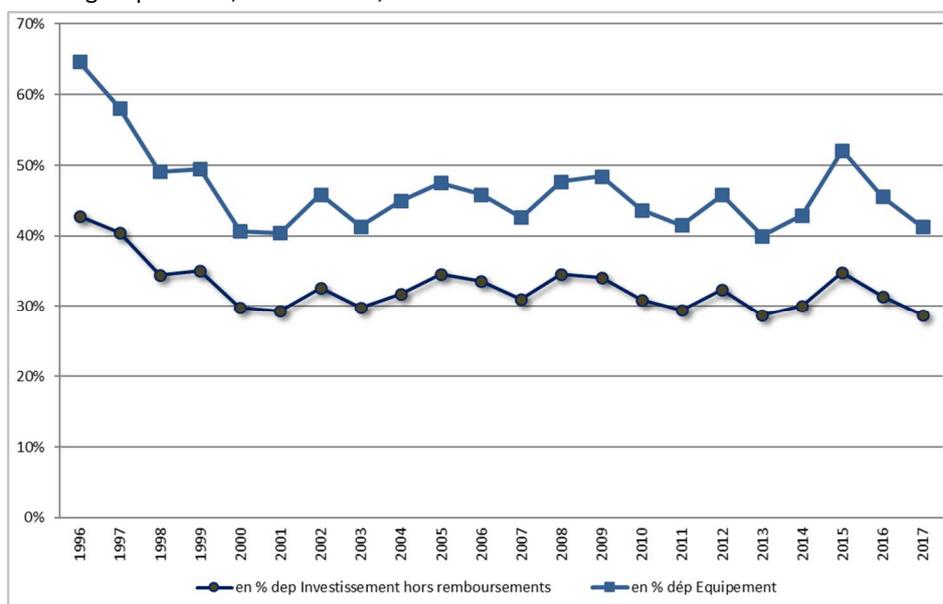
Tableau 41 - Encours (au 31/12) des différents types de collectivités, 2001, 2008 et 2014, en Md€ et en % de l'ensemble

	2001		2008		2014	
	en Md€	en %	en Md€	en %	en Md€	en %
communes	51,15	59%	57,46	51%	63,53	45%
groupements GFP	9,04	10%	16,54	15%	22,76	16%
bloc local	60,19	70%	73,99	66%	86,28	61%
départements	18,67	22%	24,76	22%	33,64	24%
régions	7,66	9%	13,98	12%	22,01	16%
ensemble	86,52	100%	112,74	100%	141,93	100%

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019

Au cours du temps, le poids de l'emprunt dans le financement de l'investissement ou de l'équipement public local est lui-même sujet à variations (Figure 35). Hormis quelques fluctuations annuelles, on constate qu'une modération certaine s'est installée depuis le début des années 2000. Dès lors, les ressources temporaires représentent environ 44% des dépenses d'équipement. Cette part requiert cependant d'être considérée avec circonspection. Bien qu'il s'agisse de ressources couteuses, tous les prêts contractés ne sont pas immédiatement utilisés à des fins de paiement des dépenses rendues indispensables à des fins de réalisations d'équipement. Les temporalités d'encaissement des fonds, dépendant des contrats conclus avec les institutions bancaires, celles présidant aux nécessités de paiements, tributaires des engagements pris auprès des prestataires et entreprises, ne sont en effet pas nécessairement les mêmes. Une part des montants encaissés n'est ainsi pas immédiatement dépensée : elle contribue à alimenter le fonds de roulement dont sont détentrices les collectivités locales⁶⁵². Ainsi la part estimée de l'emprunt dans le financement de l'investissement ou de l'équipement local est-elle plus apparente que réelle.

Figure 35 – Poids de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement et d'équipement des communes et de leurs groupements, 1996 à 2017, en %



Note : mouvements réels en 2016 et 2017

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2019

Quelles que soient les utilisations effectives des prêts contractés, il importe de souligner que l'analyse de l'encours local de dette nécessite d'être effectuée en tenant compte de deux logiques, économiques et temporelles, qui sont complémentaires sans être nécessairement les mêmes. On peut faire l'hypothèse que

⁶⁵² Alors déposés, sans rémunération en contrepartie, sur un compte du Trésor public.

la dynamique présidant aux flux entrants de prêts est tributaire des prévisions en matière de réalisations d'équipements, du loyer de l'argent... Celle qui régit les flux sortants est quant à elle essentiellement dépendante des engagements résultant de contrats antérieurement établis entre les collectivités et les établissements en charge des prêts.

A titre complémentaire, nous apportons quelques précisions utiles pour différencier des réalités à la fois voisines et complémentaires, telles celles de dette, de besoin de financement, de déficit et de trésorerie. Les acceptions et surtout les interprétations données à ces différentes grandeurs et à leurs variations font débat entre les représentants des différents niveaux de gouvernement. Un rapide passage en revue des contenus apporte des éclairages concernant les problématiques relatives à l'endettement local.

Dette, besoin de financement, déficit, fonds de roulement et trésorerie, des facettes complémentaires d'une même problématique budgétaire

Lorsqu'il est question des collectivités, l'amalgame est souvent fait entre leur dette et leur déficit ; il est encore fait état de leur capacité ou de leur besoin de financement. Si les réalités recouvertes par ces notions sont voisines et dépendantes, des distinctions les séparent. Aussi, quelques précisions sont apportées à ce propos.

Selon les acceptions de la Comptabilité nationale, la **dette** publique (au sens de Maastricht) ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers, mais uniquement les numéraires et dépôts, les titres autres qu'actions que sont les bons du Trésor, les obligations assimilables du Trésor, ainsi que les emprunts. La dette des collectivités s'entend de la même façon, pour ce qui les concerne.

Par ailleurs, « La dette publique au sens de Maastricht est brute, ce qui signifie que les actifs financiers des administrations publiques ne sont pas déduits de leurs passifs. Elle est évaluée en valeur nominale et est consolidée des passifs entre administrations publiques. Elle exclut certains types de passifs, essentiellement les créances commerciales et ceux liés aux délais de paiement. »

Toujours selon les termes de la Comptabilité nationale, « La **capacité ou le besoin de financement** des administrations publiques est le solde du compte non financier, égal aux recettes diminuées des dépenses. Il correspond au **déficit** public au sens du traité de Maastricht. » (Insee, 2016)

Dit autrement et d'un point de vue plus formel, pour les collectivités locales comme pour les APUL, « La capacité de financement est le solde du compte de capital. Ce solde est égal à l'épargne brute augmentée des transferts nets en capital et diminuée des dépenses faites à des fins d'accumulation : FBCF, variations de stocks, acquisitions nettes d'objets de valeur et d'actifs non financiers non produits (terrains, actifs incorporels...). » (DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC, 2017)

Côté collectivités locales, le résultat annuel est plutôt évalué en termes de variation de **fonds de roulement**. Il s'agit alors du solde des recettes et des dépenses totales (en intégrant les recettes d'emprunts et les remboursements de dettes). Un besoin en fonds de roulement ne traduit pas nécessairement un déséquilibre structurel. Au contraire, il peut être dû à des difficultés conjoncturelles, provenant d'une mobilisation tardive de ressources, comparativement aux dépenses à régler/à mandater (Gilbert, 2002a).

Les représentants des collectivités locales contestent le mode d'évaluation de leur déficit tel qu'il est apprécié au sens des exigences européennes. En 2013, les magistrats de la Cour des Comptes, dans leur rapport annuel, soulignaient que, au cours de cet exercice, « le secteur public local n'a pas apporté la contribution attendue au redressement des comptes publics » (...). Si elles ne remettent pas en question les évolutions constatées, les associations d'élus mettent en cause les interprétations qui en sont faites. Ainsi, en réponse, les membres de l'ARF (Association des Régions de France) soulignent qu'« il est indispensable, en terme de rigueur d'analyse, de rappeler que le déficit des collectivités locales n'a pas la même nature que celui de l'État, car le déficit des collectivités correspond au besoin de financement, donc au surcroît d'emprunt lié aux investissements, alors que le déficit de l'État est un pur déficit de fonctionnement. » (Cour des Comptes, 2014, p. 264). Aux yeux des représentants des collectivités, cette différence n'est en rien sémantique ; elle est au contraire essentielle, dans les utilisations qui en sont faites. L'évaluation en question sert en effet

d'argumentaire et de référence aux représentants de l'Etat pour arrêter les évolutions des montants des transferts financiers étatiques en direction des collectivités, pour justifier l'accentuation de leur baisse (Jaune Budgétaire, 2015, 2016) et également à des fins de légitimation des évaluations courantes portées sur la gestion locale. Les acteurs locaux sont d'ailleurs eux-mêmes prompts à justifier leur position. Comme ligne de défense, ils invoquent sans difficulté l'utilité de l'investissement public local et son poids prépondérant. Pour l'AdCF (Assemblée des Communautés de France) par exemple, outre ses conséquences sur le fonctionnement et l'attractivité des territoires, « un effondrement de l'investissement local aura des effets récessifs majeurs dans une période de stagnation économique. » (Cour des Comptes, 2014, p. 287).

Des définitions retenues (y compris dans leurs variantes), il ressort que déficit budgétaire et endettement ont partie liée. Ils ont trait au besoin de financement local, le premier l'envisageant sous forme de flux (ou de résultat) annuel, le second sous forme de stock (consolidé dans le temps). D'un point de vue pratique, le résultat est parfois faussé par l'encaissement d'emprunts, venant masquer un solde négatif.

Les questions relatives au déficit budgétaire ou à l'endettement local ne peuvent être abordées sans simultanément envisager ce qui relève de la **trésorerie** des collectivités, et sa gestion.

Lorsque les collectivités, en cours ou en fin d'année, disposent de fonds non utilisés ou en attente d'utilisation (résultant par exemple du tirage d'emprunts), elles sont tenues de déposer ces fonds libres au Trésor. Elles ne peuvent ouvrir et utiliser un compte bancaire ou postal. Il s'agit d'une pratique ancienne puisque « L'origine de cette règle remonte au décret impérial du 27 février 1811, repris par une ordonnance royale du 7 mars 1818. » (Cour des Comptes, 1991, p. 16). Par ailleurs, il leur est interdit d'avoir une trésorerie négative : chacune doit donc s'assurer du dépôt, sur le compte en question, d'un minimum de fonds pour couvrir ses dépenses en l'attente de perception de nouvelles rentrées de recettes. Lorsque les collectivités sont confrontées à des difficultés de trésorerie, l'Etat peut leur accorder des avances (à titre gratuit ou sur intérêt).

Les dépôts n'étant pas rémunérés, dès les années 80-90, les collectivités et notamment les plus grandes d'entre elles, ont initié une gestion active de leur trésorerie, destinée à limiter leurs immobilisations improductives. Cette gestion passe en particulier par celle, plus active également, de l'endettement. Ceci consiste notamment à optimiser les échéances de remboursement et les dates d'encaissement des prêts. Ainsi la gestion de la dette et celle de la trésorerie sont-elles interdépendantes.

Parallèlement, a été ouverte aux collectivités la possibilité de recourir à des prêts de court terme (des avances ou des lignes de trésorerie) en vue de lisser leurs dépôts et de disposer des couvertures suffisantes. Ces modalités ont été réglementées (circulaire interministérielle du 22 février 1989). Il est alors rappelé que ces produits n'ont pas vocation à apporter des ressources budgétaires et à financer des dépenses, notamment d'investissement.

Le système des dépôts des fonds locaux au Trésor contient une conséquence forte : du fait de l'existence de cette obligation de dépôt, les collectivités participent de la demande de prêts adressée aux établissements bancaires, sans contribuer simultanément à alimenter les réserves de fonds propres de ces derniers. Ce qui peut les détourner du marché des prêts au secteur local. Ainsi par exemple. « Le nouveau cadre réglementaire du secteur bancaire, appelé 'Bâle III', a donné lieu à la rédaction d'une directive européenne qui est entrée en application partielle en 2013. Elle s'appliquera totalement en 2019. Ces nouvelles règles prudentielles visent à renforcer la solidité des banques en leur imposant des contraintes plus renforcées pour des prêts à long terme. Ainsi, les banques doivent progressivement relever, entre 2013 et 2019, leurs fonds propres en quantité et en qualité pour leur permettre de mieux absorber les pertes en cas de crise. »⁶⁵³

⁶⁵³ Sénat, 2014b, *Projet de loi de finances de finances pour 2014 : Relations avec les collectivités territoriales - Budget 2014 - Relations avec les collectivités territoriales*, Avis n° 162 (2013-2014) de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013

Annexe 4 – Les ratios prudentiels conventionnels

Tableau 42 - Liste des ratios financiers (prudentiels et conventionnels), définitions

	Libellé	Acception/portée	Unité
ratio 1	Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)/population	Indicatif de coûts, de l'importance des interventions récurrentes	€/hab
ratio 2	Produit des impositions directes/population	Indicatif de performance, celle à mobiliser des ressources fiscales	€/hab
ratio 3	Recettes réelles de fonctionnement (RRF)/population	Indicatif de performance, celle à mobiliser des ressources récurrentes	€/hab
ratio 4	Dépenses d'équipement brut/population	Indicatif de performance, celle à modifier le patrimoine public local	€/hab
ratio 5	Niveau d'endettement = Dette (capital restant dû au 31/12)/population	Indicateur de risque et de solvabilité	€/hab
ratio 6	Dotations Globales de Fonctionnement/population	Indicatif de performance, celle à capter des ressources définitives externes	€/hab
ratio 7	Dépenses de personnel/Dépenses Réelles de Fonctionnement	Indicatif de coût et de rigidité	%
ratio 8 bis	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) ménages = Recettes fiscales taxes ménages/potentiel fiscal taxes ménages	Indicatif de performance, de pression fiscale	%
ratio 9	Marge d'autofinancement courant (MAC) = (Dépenses Réelles de Fonctionnement + Remboursement de dette) / Recettes Réelles de Fonctionnement	Indicatif de performance, celle à dégager ou non une épargne, soit des fonds propres pour des dépenses d'équipement	%
ratio 10	Taux d'équipement = Dépenses d'équipement brut / Recettes Réelles de Fonctionnement	Indicatif de performance, celle à réaliser des dépenses d'équipement, compte tenu de la surface financière locale	%
ratio 11	Taux d'endettement = Dette (capital restant dû au 31/12) / Recettes Réelles de Fonctionnement	Indicateur de risque et de solvabilité, rendant compte de la charge de la dette au regard de la surface financière de la collectivité	%

Source : élaboration à partir de DGCL, ratios et Guengant, 1998 (pour la typologie des ratios)

A la liste des indicateurs prudentiels et conventionnels, établis chaque année par les collectivités, nous proposons d'ajouter celui qui rend compte de leur solvabilité durable, soit encore leur capacité de désendettement. La valeur de cet indicateur ou ratio est établie (par approximation) à partir des valeurs des indicateurs conventionnels et comme suit :

Capacité de désendettement (proxy) = Dette (capital restant dû au 31/12)/Epargne = [Dette (capital restant dû au 31/12) /population]/[Recettes réelles de fonctionnement (RRF)/population - Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)/population] = ratio 5/(ratio 3 - ratio 1)

Annexe 5 – Des profils-types fiscalo-financiers et (socio-)territoriaux

Nous avons fait l'hypothèse que le triptyque identifié, reliant endettement, fiscalité et dépenses (communales) prenait différentes formes, en lien avec les caractéristiques propres aux contextes territoriaux. Afin de mettre à jour ces formes territorialisées, nous avons employé la méthode que nous qualifions de « dissociée ». Une typologie a d'abord été construite, pour les villes retenues de plus de 10 000 habitants, conduisant à identifier des (7) profils-types d'un point de vue fiscal et financier (Tableau 43).

Tableau 43 - Villes et profils-types, situations financières, communes de plus de 10 000 habitants, 2010

Classe	objets centraux	Nbe villes	Niveau endettement, en €/hab	Taux endettement, en %	Capacité désendettement proxy, en années	Produit impôts, en €/hab	Pression fiscale ménages, en %	Dépense, en €/hab	Taux équipement, en %	Emprunt (net) 2010, en €/hab
1	Le Pradet (83)	154	1 313	88%	8	602	112%	1 584	20%	3
2	Chelles (77)	199	1 347	104%	9	494	132%	1 306	17%	-20
3	La Chapelle-Saint-Luc (10)	286	590	50%	4	435	96%	1 190	18%	-24
4	Chambray-lès-Tours (37)	133	787	59%	4	501	86%	1 511	32%	22
5	Bayonne (64)	65	1 463	105%	9	525	104%	1 813	43%	115
6	Bussy-Saint-Georges (77)	22	1 704	64%	5	1 407	93%	2 860	20%	-26
7	Vitry-sur-Seine (94)	35	991	53%	3	900	83%	2 049	24%	-4
	ensemble	894	1 019	75%	6	535	105%	1 452	22%	-1

Notes : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; ont été éliminés les (6) cas les plus extrêmes obstruant la lisibilité d'ensemble et/ou les villes pour lesquelles certaines informations manquent ; en gras, les valeurs significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir de DGCL

Tableau 44. – Variables d'analyse retenues (contexte socio-économique), et valeurs moyennes, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

		date/période		moyenne
Démographie	population (pop)	2011	hab	34 173
	densité	2011	hab/km2	2 640
	taux moyen évolution population	1990-2011	%	0,36
	taux plus 65 ans	2011	%	17
Logement	taux résidences 2ndaires	2011	%	4
	taux logements vacants	2011	%	7
	part logements HLM	2011	%	22
Emploi/activité	taux chômage	2011	%	14
	taux moyen évolution ELT (emploi au lieu de travail)	2006-2011	%	0
	taux emplois CFM (cadres fonctions métropolitaines)	2011	%	9
	part emplois sphère non présenteielle	2011	%	31
Revenus	revenu médian	2011	€/UC	28 381

Source : élaboration à partir de Insee

A ensuite été réalisée, pour ces villes⁶⁵⁴, une typologie reposant sur des indicateurs socio-territoriaux. Les variables (usuelles) ayant servi à la construction de cette classification sont listées dans le Tableau 44.

⁶⁵⁴ Seules 885 communes (parmi 894) sont renseignées s'un point de vue fiscalo-financier et sur le plan socio-territorial et peuvent en conséquence faire l'objet des traitements mettant en perspective les deux dimensions d'analyse.

7 groupes/classes de ressemblance aux profils-types contrastés ont été identifiés (Tableau 45). Ils peuvent finalement être rassemblés autour de 3 grandes figures majeures (Tableau 46).

Tableau 45 - Villes et profils-types, contextes socio-économiques, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

Classe	objets centraux	nbe villes	pop	densité	taux moyen evol pop	taux plus 65 ans	taux rés. 2ndaires	taux log vacants	part log HLM	taux chômage	taux moyen evol ELT	taux emplois CFM	% emplois non présent.	revenu médian
1	Tarascon (13)	127	26 743	959	-0,20%	23%	3%	12%	18%	17%	-0,67%	5%	28%	22 450
2	Beauvais (60)	246	37 716	2 256	-0,02%	16%	1%	8%	32%	19%	-0,29%	6%	29%	22 979
3	Bressuire (79)	145	24 288	1 366	0,50%	20%	5%	7%	13%	12%	0,44%	7%	29%	28 880
4	Orvault (44)	137	19 302	1 903	0,99%	16%	3%	5%	12%	9%	1,30%	11%	34%	37 638
5	Les Sables-d'O. (85)	31	20 884	793	1,03%	29%	47%	4%	7%	14%	0,78%	6%	21%	27 978
6	Montigny B. (78)	39	95 872	9 963	0,58%	14%	3%	5%	20%	9%	1,13%	30%	47%	40 068
7	Sannois (95)	160	43 853	4 926	0,51%	13%	1%	5%	28%	13%	0,47%	11%	33%	30 248
	ensemble	885	34 173	2 640	0,36%	17%	4%	7%	22%	14%	0,26%	9%	31%	28 381

Note : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; en gras, les valeurs significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir de Insee

Tableau 46 - Villes et profils-types et figures majeures, contextes socio-économiques, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

Contexte	profil-type	Classe	objets centraux	nbe villes
perte de vitesse/déprise	villes petites et moyennes en nette situation de déprise	1	Tarascon (13)	127
	villes (d'anciens territoires productifs) en perte de vitesse	2	Beauvais (60)	246
attractivité	villes attractives et dynamiques (population et/ou emploi)	3	Bressuire (79)	145
	villes fortement attractives et dynamiques (population et/ou emploi) et pop à revenus élevés	4	Orvault (44)	137
	villes attractives, résidentielles et de tourisme	5	Les Sables-d'Olonne (85)	31
métropolitain	contexte métropolitain (Ile de France IdF)	6	Montigny-le-Bretonneux (78)	39
	métropoles et leurs périphéries (résidentielles et/ou productives)	7	Sannois (95)	160

Source : élaboration à partir de Insee

Les villes des contextes désignés comme en perte de vitesse ou en déprise sont proportionnellement les plus nombreuses. Apparaît également un ensemble de villes où l'attractivité (fondée sur divers ressorts) est soutenue. Se distingue enfin un sous-ensemble spécifique, celui que forment les ensembles métropolitains (incluant leurs centres et leurs périphéries), au sein duquel les villes franciliennes sont fortement représentées.

Les résultats de la typologie fiscal-financière et ceux de la typologie socio-territoriale ont ensuite été mis en perspective. De façon à ce que le test du Chi2 puisse être effectué (effectif supérieur ou égal à 5 dans le tableau de contingence), les classes ressortant d'un même contexte territorial ont été regroupées.

Annexe 6 – L’analyse des trajectoires d’endettement des ensembles intercommunaux

Afin de caractériser les trajectoires différenciées d’endettement/de désendettement des ensembles intercommunaux, un panel de variables a été retenu (Tableau 47). La liste a été établie en empruntant aux principes retenus pour l’analyse des triptyques reliant endettement, fiscalité et dépenses des communes, tout en intégrant les interdépendances entre communes et intercommunalités (degré ou coefficient d’intégration) et en adaptant le panel à la disponibilité des données budgétaires. La période d’observation (2008-2015) est choisie pour tenir compte de cette accessibilité des informations ainsi que des dynamiques institutionnelles concernant les groupements, à même d’affecter la stabilité de leur situation budgétaire. Dans la mesure où l’objectif réside dans la mise à jour de trajectoire, pratiquement chaque variable est doublée d’une indication illustrative de son évolution au cours de la période d’étude. Les données pour les ensembles sont obtenues par consolidation des valeurs communales et intercommunales (hormis pour le potentiel financier, valant pour les seules communes).

Tableau 47 - Liste des variables retenues pour les analyses des trajectoires (d’endettement) des ensembles intercommunaux

indicateur	acception/portée	unité	année/période	source
Coefficient d'Intégration Fiscale	poids fiscal de l'EPCI	%	2013	Fichier DGF
Coefficient intégration endettement	poids de l'EPCI dans l'encours de l'ensemble	%	2015	A partir de données DGFIP
Coefficient intégration équipement	poids de l'EPCI dans les dépenses d'équipement réalisées au sein de l'ensemble	%	2015	A partir de données DGFIP
niveau d'endettement ensemble	encours au 31/12/n rapporté à la population	€/hab	2008	A partir de données DGFIP
évolution niveau endettement ensemble		%	2008-2015	A partir de données DGFIP
taux d'endettement ensemble	encours au 31/12/n rapporté aux recettes réelles de fonctionnement perçues dans l'ensemble	%	2008	A partir de données DGFIP
évolution taux d'endettement ensemble		%	2008-2015	A partir de données DGFIP
capacité désendettement ensemble	encours au 31/12/n rapporté à l'épargne réalisée dans l'ensemble	années	2008	A partir de données DGFIP
évolution capacité désendettement ensemble		%	2008-2015	A partir de données DGFIP
flux net emprunt ensemble	solde des emprunts contractés et des remboursements de l'année	€/hab	2015	A partir de données DGFIP
taux d'équipement ensemble	dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble	%	2008	A partir de données DGFIP
évolution taux d'équipement ensemble		%	2008-2015	A partir de données DGFIP
potentiel financier	richesse financière des communes	€/hab	2015	Fichier DGF
population	communes-membres	hab	2008	Fichier DGF
taux évolution population		%	2008-2015	Fichier DGF

Les tableaux de données obtenues ont été soumis à des analyses multidimensionnelles (ACP, CAH), aboutissant à la construction de typologies. En raison des spécificités des différents types d’intercommunalités, faisant peu ou prou écho à des particularités des contextes territoriaux et renvoyant à des exercices différents des compétences selon les cas de figure, les analyses ont été conduites séparément pour les ensembles constitués autour de communautés de communes CC, pour ceux *a priori* plus urbains réunissant des communes sous forme de communautés de d’agglomération (CA), de communautés urbaines

(CU) ou de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Les valeurs moyennes des indicateurs pour chacune des classes identifiées figurent dans les Tableaux 48 et 49. Elles ont servi à la définition des contenus et des intitulés des profils-types.

Tableau 48 – Classes de ressemblance et profils des classes, ensembles intercommunaux autour de communautés de communes (CC), valeurs moyennes des indicateurs

	ensemble	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5	classe 6
nbe ensembles	991	347	107	325	13	176	23
objet central		CC DE LA VALLEE LONGUE ET DU CALBERTOIS (48)	CC CANTON MONTMARTIN SUR MER (50)	CC DU PAYS DE L ORBIQUET (14)	CC DU GUILLESTROIS (05)	CC DU PAYS SUD GATINE (79)	CC DE LA HAUTE VALLEE D'OLT (48)
niveau d'endettement ensemble	1 025	1 169	1 457	724	6 293	713	493
évolution niveau endettement ens.	17%	6%	-10%	2%	1%	56%	211%
taux d'endettement ensemble	80%	93%	115%	67%	126%	62%	30%
évolution taux d'endettement ens.	3%	-6%	-21%	-10%	-8%	37%	199%
capacité désendettement ensemble	5,1	5,3	7,6	4,8	3,1	4,2	1,5
évolution cap. désendettement ens.	45%	18%	-10%	1%	23%	81%	1053%
flux net emprunt ensemble	11,0	-9,9	-34,4	-2,0	-17,0	93,2	109,4
taux d'équipement ensemble	44%	51%	55%	35%	50%	37%	41%
évolution taux d'équipement ens.	-17%	-38%	-32%	-18%	-19%	27%	28%
Coefficient d'Intégration Fiscale	37%	36%	52%	31%	33%	42%	40%
Coefficient intégration endettement	29%	29%	48%	15%	24%	39%	41%
Coefficient intégration équipement	27%	24%	44%	17%	25%	41%	33%
potentiel financier	842	874	774	758	3 215	769	1 065
population	12 046	13 307	7 685	13 834	6 643	9 734	8 802
taux évolution population	9%	11%	10%	8%	7%	7%	8%

Note : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; en gras, les valeurs des moyennes par classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir de DGFIP et fichier DGF

Tableau 49 – Classes de ressemblance et profils des classes, ensembles intercommunaux autour de communautés de d’agglomération (CA), de communautés urbaines (CU) ou de syndicats d’agglomération nouvelle (SAN), valeurs moyennes des indicateurs

	ensemble	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5
nbe ensembles	84	16	35	19	13	1
objet central		CA ANNEMASSE- LES VOIRONS- AGGLOMERATION (74)	CA MORLAIX COMMUNAUTE (29)	CA DE VICHY VAL-D'ALLIER (03)	CA REGION NAZAIRIENNE (44)	SAN DU VAL D'EUROPE (77)
niveau d'endettement ensemble	1 624	1 114	1 312	2 026	2 034	7 742
évolution niveau endettement ens.	21%	65%	10%	9%	17%	-29%
taux d'endettement ensemble	90%	66%	82%	113%	94%	230%
évolution taux d'endettement ens.	6%	42%	-2%	-5%	0%	-22%
capacité désendettement ensemble	12,0	5,6	9,7	25,8	5,7	16,4
évolution cap. désendettement ens.	14%	88%	6%	-20%	-3%	-40%
flux net emprunt ensemble	6,7	59,0	6,7	7,2	-46,8	-146,8
taux d'équipement ensemble	32%	33%	28%	39%	27%	57%
évolution taux d'équipement ens.	-21%	-23%	-13%	-39%	-13%	-35%
Coefficient d'Intégration Fiscale	36%	38%	29%	36%	48%	61%
Coefficient intégration endettement	43%	45%	27%	50%	67%	92%
Coefficient intégration équipement	41%	42%	32%	42%	61%	86%
potentiel financier	1 182	1 120	1 138	1 120	1 403	2 003
population	138 776	109 361	102 172	161 960	248 574	22 682
taux évolution population	4%	4%	3%	7%	1%	32%

Note : l’objet central est illustratif du profil de la classe, il n’en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; en gras, les valeurs des moyennes par classe significativement différentes de la moyenne d’ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir de DGFIP et fichier DGF

Annexe 7 – Les emprunts toxiques, des analyses détaillées

Afin de mettre à jour quelles sont les particularités des communes ayant contracté des emprunts toxiques, nous avons réalisé des analyses multidimensionnelles en adoptant un mode dit « associé » : les variables descriptives des situations budgétaires (ou fiscal-financières) et des contextes territoriaux (ou socio-économiques) sont considérées simultanément. La liste de ces variables est indiquée dans le Tableau 50.

Tableau 50 – Variables d'analyse retenues (situation budgétaire ou fiscal-financière et contexte territorial socio-économique), communes à emprunts toxiques ou non

	date/période	nature et unité	source
Situation budgétaire ou fiscal-financière			
<i>Emprunt/endettement</i>			
Niveau d'endettement	2008	en €/hab	DGFIP
Poids des annuités	2008	en % Rec Fonct	DGFIP
Capacité de désendettement	2008	encours/CAF, en années	DGFIP
<i>Dépenses</i>			
Dépenses d'équipement (moyenne)	2005-2008	en €/hab	DGFIP
Taux d'équipement	2008	Dép. équip/Rec Fonct, en %	DGFIP
<i>Marges de manoeuvre</i>			
Coefficient de rigidité	2008	(annuité+dep personnel)/Dep Fonct, en %	DGFIP
Marge d'autofinancement	2008	(Dep Fonct + remb.. dette)/Rec Fonct, en %	DGFIP
Taux d'épargne	2008	CAF/Rec Fonct, en %	DGFIP
<i>Fiscalité</i>			
Potentiel 4 Taxes	2008	en €/hab	DGFIP
Effort fiscal	2008	en %	DGFIP
Taux annuel moyen évolution impôts locaux	2006-2008	en %	DGFIP
Contexte territorial (socio-économique)			
<i>Démographie</i>			
Population	2008		Insee
Taux des plus de 65ans	2006	en %	Insee
Taux d'évolution annuel de la population	1999-2006	en %	Insee
Densité	2008	en hab/km2	Insee
<i>Socio-économie</i>			
Revenu moyen	2006	en €/hab	DGF
Part des résidences secondaires	2006	en % rés pales	Insee
Taux d'évolution annuel des résidences secondaires	1999-2006	en %	Insee
Part logements HLM	2006	en %	Insee
Nombre d'emplois au lieu de travail ELT	2006	en nbe/hab	Insee
Taux d'évolution annuel de l'emploi	1999-2006	en %	Insee
Taux de chômage	2008	en %	Insee
Taux d'activité 15-64 ans	2008	en %	Insee
Part des employés et ouvriers au sein des actifs 15-64 ans	2008	en %	Insee
Part des cadres, prof. intellectuelles. sup. au sein des actifs 15-64 ans	2008	en %	Insee

Les valeurs des indicateurs pour les (6) classes identifiées au sein de l'ensemble des communes comptant moins de 3 500 habitants et ayant eu recours à des emprunts toxiques sont mentionnées dans le Tableau 51.

Dans le Tableau 52 figurent les valeurs des indicateurs pour les communes ayant de 3 500 à 9 000 habitants qu'elles aient ou non contracté des prêts structurés. Le Tableau 54 est construit de façon similaire pour les communes regroupant plus de 9 000 habitants.

Tableau 51 – Profils-types, communes de moins de 3 500 habitants à emprunts toxiques, moyenne des indicateurs selon les classes de ressemblance

	moyenne	classe 1 Montastruc- la-Conseil. (31)	classe 2 Gerstheim (67)	classe 3 Soullans (85)	classe 4 Bignan (56)	classe 5 Brantome (24)	classe 6 Chatel (74)
objet central							
nbe communes	350	42	83	16	77	109	23
Situation budgétaire ou fiscalo-financière							
<i>Emprunt/endettement</i>							
Niveau d'endettement	1 976	1 035	1 090	2 236	916	1 433	12 842
Poids des annuités	16%	11%	16%	49%	11%	16%	19%
Capacité de désendettement	1,50	0,66	2,43	4,56	0,49	1,42	1,30
<i>Dépenses</i>							
Dépenses d'équipement (moyenne)	631	417	326	741	397	399	3928
Taux d'équipement	44%	46%	45%	48%	52%	34%	52%
<i>Marges de manœuvre</i>							
Coefficient de rigidité	60%	56%	61%	100%	55%	62%	49%
Marge d'autofinancement	94%	87%	96%	120%	83%	98%	91%
Taux d'épargne	18%	20%	14%	22%	25%	13%	23%
<i>Fiscalité</i>							
Potentiel 4 Taxes	812	717	470	883	696	643	3369
Effort fiscal	118%	105%	116%	109%	114%	126%	134%
Taux annuel moyen évolution impôts locaux	4%	5%	6%	4%	4%	3%	4%
Contexte territorial (socio-économique)							
<i>Démographie</i>							
Population	2 163	2 303	2 161	1 797	2 200	2 356	1 125
Taux des plus de 65ans	18%	13%	16%	20%	19%	24%	12%
Taux d'évolution annuel de la population	104%	162%	187%	127%	77%	46%	40%
Densité	200	438	143	90	125	256	32
<i>Socio-économie</i>							
Revenu moyen	8 691	11 364	8 632	8 914	7 678	8 038	10 346
Part des résidences secondaires	19%	7%	8%	28%	9%	22%	93%
Taux d'évolution annuel des résidences secondaires	-178%	-893%	-201%	-96%	-56%	-48%	120%
Part logements HLM	6%	4%	4%	3%	7%	10%	2%
Nombre d'emplois au lieu de travail ELT	0,39	0,36	0,24	0,43	0,41	0,38	0,95
Taux d'évolution annuel de l'emploi	156%	396%	180%	134%	35%	136%	147%
Taux de chômage	9%	7%	8%	7%	9%	12%	3%
Taux d'activité 15-64 ans	73%	75%	75%	75%	74%	70%	82%
Part des employés et ouvriers au sein des actifs 15-64 ans	57%	42%	55%	54%	64%	62%	49%
Part des cadres, prof. intellectuelles. sup. au sein des actifs 15-64 ans	10%	20%	11%	10%	6%	7%	8%

Notes : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; les cases colorées sont celles pour lesquelles les valeurs moyennes de la classe sont significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir Dexia (Crédit Local), DGFIP, Insee

Tableau 52 – Profils-types, communes de 3 500 à 9 000 habitants, moyennes des indicateurs selon les classes de ressemblance

	moyenne	classe 1 Mandres les Roses (94)	classe 2 Noves (13)	classe 3 Pleneuf Val André (22)	classe 4 Montchanin (71)	classe 5 Chazelles sur Lyon (42)
objet central						
nbe communes	1742	265	481	71	156	769
Situation budgétaire ou fiscalo-financière						
<i>Emprunt/endettement</i>						
Niveau d'endettement, en €/hab	884	836	719	2 114	581	952
Poids des annuités, en %	12%	11%	10%	12%	8%	14%
Capacité de désendettement, en années	1,293	1,342	0,473	1,030	-0,338	2,144
<i>Dépenses</i>						
Dépenses d'équipement (moyenne), en €/hab	347	347	374	694	278	311
Taux d'équipement, en %	34%	34%	42%	38%	31%	29%
<i>Marges de manoeuvre</i>						
Coefficient de rigidité, en %	61%	60%	57%	60%	57%	64%
Taux d'épargne, en %	16%	14%	22%	15%	14%	14%
Marge d'autofinancement, en %	95%	97%	88%	96%	94%	99%
<i>Fiscalité</i>						
Potentiel 4 Taxes, en €/hab	684	722	764	1 074	560	610
Effort fiscal, en %	123%	109%	112%	112%	136%	132%
Taux annuel moyen évolution impôts locaux, en %	4,26%	4,06%	5,35%	4,83%	4,21%	3,60%
Contexte territorial (socio-économique)						
<i>Démographie</i>						
Population	5 428	5 655	5 099	5 287	6 031	5 447
Taux des plus de 65ans, en %	18%	14%	15%	27%	17%	20%
Taux d'évolution annuel de la population, en %	0,74%	0,94%	1,37%	1,07%	-0,40%	0,48%
Densité, en hab/km2	508	790	363	380	1 001	413
<i>Socio-économie</i>						
Revenu moyen, en €	8 916	12 345	8 836	10 844	6 511	8 095
Part des résidences secondaires, en %	7%	4%	3%	59%	2%	6%
Taux d'évolution annuel des résidences secondaires, en %	-3%	-4%	-2%	2%	-12%	-2%
Part logements HLM, en %	13%	7%	9%	3%	35%	13%
Nbe d'emplois au lieu de travail ELT, en nbe/hab	0,39	0,32	0,43	0,37	0,34	0,40
Taux d'évolution annuel de l'emploi, en %	1,87%	1,60%	2,55%	2,03%	1,03%	1,68%
Taux de chômage, en %	10%	7%	8%	13%	17%	11%
Taux d'activité 15-64 ans, en %	71%	73%	74%	67%	67%	71%
Part des Employés Ouvriers actifs 15-64ans, en %	56%	40%	54%	53%	68%	60%
Part des Cadres, Prof. intel. sup. 2008 Actifs 15-64 ans, en %	12%	24%	12%	11%	6%	10%

Notes : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; les cases sont colorées sont celles pour lesquelles les valeurs moyennes de la classe sont significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir Dexia (Crédit Local), DGFIP, Insee

Tableau 53 – Profils-types, communes de 3 500 à 9 000 habitants, désignations

	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5
objet central	Mandres les Roses (94)	Noves (13)	Pleneuf Val André (22)	Montchanin (71)	Chazelles sur Lyon (42)
effectif	265	481	71	156	769
Situation budgétaire ou fiscal-financière					
	assez moyen	peu pression dette	très haut niveau d'endettement (sans pression)	très peu pression dette	forte pression dette
	marges de manœuvre réduites	forte richesse	très forte richesse	modestie (richesse)/modération (budgétaire)	modestie (richesse)
		fortes marges manœuvre investisseurs	très investisseurs	peu investisseurs des marges de manœuvre	peu investisseurs marges de manœuvre réduites
				forte pression fiscale	forte pression fiscale
Contexte territorial (socio-économique)					
	semi-urbain	attractif (résidentiel et productif)	touristique	urbain (avec HLM)	assez moyen
	attractif (résidentiel) pop à rev élevés (cadres)		attractif (résidentiel) pop à rev élevés (cadres)	perte de vitesse (résidentiel) pop à revenus modestes (ouvriers)	
Profil					
	tissu semi- urbain attractif, revenu pop élevés	tissu attractif	tissu touristique attractif, rev pop élevés	tissu urbain en perte de vitesse, rev pop modestes	tissu moyen
	situation moyenne avec peu de marges de manœuvre	situation aisée avec peu de pressions	situation à effet de dilatation	situation de modestie et de modération	situation de modestie avec fortes pressions (dette, fiscalité)

Source : élaboration à partir Dexia (Crédit Local), DGFIP, Insee

Tableau 54– Profils-types, communes de plus de 9 000 habitants, moyennes des indicateurs selon les classes de ressemblance

	moyenne	classe 1	classe 3	classe 3	classe 4	classe 5
objet central		Meru (60)	Limoges (87)	St Remy de Provence (13)	Vitré (35)	Mennecey (91)
effectif		195	370	62	79	287
Situation budgétaire ou fiscalo-financière						
<i>Emprunt/endettement</i>						
Niveau d'endettement, en €/hab	1 045	982	1 047	1 700	998	955
Poids des annuités, en %	11%	11%	12%	12%	8%	10%
Capacité de désendettement, en années	2,226	1,121	4,102	1,645	0,528	1,153
<i>Dépenses</i>						
Dépenses d'équipement (moyenne), en €/hab	334	280	332	539	489	286
Taux d'équipement, en %	26%	24%	26%	32%	35%	23%
<i>Marges de manoeuvre</i>						
Coefficient de rigidité, en %	64%	65%	64%	60%	60%	65%
Taux d'épargne, en %	12%	10%	12%	10%	18%	11%
Marge d'autofinancement, en %	99%	100%	99%	101%	92%	99%
<i>Fiscalité</i>						
Potentiel 4 Taxes, en €/hab	762	594	735	853	1 229	762
Effort fiscal, en %	137%	161%	145%	129%	112%	119%
Taux annuel moyen évolution impôts locaux, en %	3,27%	2,32%	3,57%	4,41%	4,48%	2,95%
Contexte territorial (socio-économique)						
<i>Démographie</i>						
Population	28 832	23 374	35 698	20 016	20 208	27 969
Taux des plus de 65ans, en %	16%	15%	18%	24%	14%	14%
Taux d'évolution annuel de la population, en %	0,44%	-0,05%	0,24%	1,26%	1,10%	0,68%
Densité, en hab/km2	2 403	2 283	1 448	1 034	1 964	4 133
<i>Socio-économie</i>						
Revenu moyen, en €	9 047	6 598	8 128	10 343	9 587	11 467
Part des résidences secondaires, en %	4%	1%	3%	35%	3%	2%
Taux d'évolution annuel des résidences secondaires, en %	-5%	-9%	-4%	1%	-3%	-6%
Part logements HLM, en %	24%	41%	23%	6%	21%	19%
Nombre d'emplois au lieu de travail ELT, en nbe/hab	0,46	0,39	0,54	0,41	0,68	0,36
Taux d'évolution annuel de l'emploi, en %	1,58%	1,04%	1,55%	2,72%	2,98%	1,34%
Taux de chômage, en %	13%	18%	14%	13%	10%	9%
Taux d'activité 15-64 ans, en %	71%	67%	70%	69%	73%	74%
Part des Employés Ouvriers actifs 15-64ans, en %	55%	66%	58%	53%	51%	43%
Part des Cadres, Prof. intel. sup. 2008 Actifs 15-64 ans, en %	15%	7%	11%	13%	17%	24%

Notes : l'objet central est illustratif du profil de la classe, il n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques ; les cases sont colorées sont celles pour lesquelles les valeurs moyennes de la classe sont significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%.

Source : élaboration à partir Dexia (Crédit Local), DGFIP, Insee

Dans les Tableaux 53 et 55 sont consignées des désignations (synthétiques) permettant de qualifier les profils-types, respectivement pour les communes de 3 500 à 9 000 habitants puis pour les communes de plus de 9 000 habitants.

Tableau 55 – Profils-types, communes de plus de 9 000 habitants, désignations

	classe 1	classe 2	classe 3	classe 4	classe 5
objet central	Meru (60)	Limoges (87)	St Remy de Provence (13)	Vitré (35)	Mennecy (91)
effectif	195	370	62	79	287
Situation budgétaire ou fiscalo-financière					
	peu pression dette		haut niveau d'endettement (sans pression) investisseurs	très peu pression dette	très peu pression (dette, fiscalité)
	modestie (richesse)/modération peu investisseurs marges manœuvre réduites		forte richesse marges manœuvre modérées	très forte richesse fortes marges de manœuvre	peu investisseurs
Contexte territorial (socio-économique)					
	perte de vitesse (pop)		touristique attractif	attractif (résidentiel et productif)	urbain dense
	rev pop modestes (ouvriers)		rev pop élevés		rev pop élevés (cadres)
Profil					
	tissu en perte de vitesse, rev pop modestes	contexte/tissu assez moyen	tissu touristique attractif, rev pop élevés	tissu attractif (résidentiel et productif)	tissu urbain dense, rev pop élevés
	situation de modestie avec marges de manœuvre réduites	situation assez moyenne	situation aisée avec peu de pressions	situation aisée avec marges et peu de pression	situation avec peu de pressions

Source : élaboration à partir Dexia (Crédit Local), DGFIP, Insee

Annexes du Chapitre 4

Annexe 8 – Les communes et leurs GFP au sein des finances publiques locales

A titre indicatif, nous fournissons quelques éléments d'information mettant en relief le poids budgétaire des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) au sein des finances publiques locales. Ce poids relatif ainsi que la trajectoire (depuis la fin des années 90) des dépenses de ces niveaux de gouvernement justifie, au moins pour partie, l'intérêt d'analyses portant spécifiquement sur ces collectivités et leurs finances.

Tableau 56 - Dépenses totales, types de collectivités, 1987, 1996 et 2015, en milliards d'€ (Md€) courants

	1987		1996		2015		2015/1987	2015 (OR)	2017 (OR)
	en MdF		en Md€ courants		en Md€ courants				
communes et groupements	293,1	45	76	128	2,9	127		131	
départements	136,6	21	35	75	3,6	72		71	
régions	28,7	4	11	30	7,0	30		33	
ensemble	530,9	70	122	234	3,4	229		235	

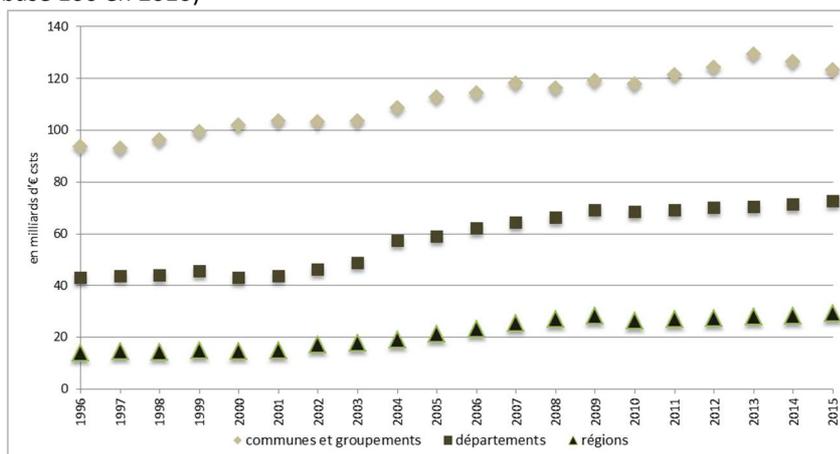
Notes : groupements : en 1987, CU, districts et syndicats de communes ; OR = Opérations Réelles à partir de 2015 (les données précédentes rendant compte d'opérations budgétaires et incluant des mouvements d'ordre)

Source : élaboration à partir de Conseil des Impôts, 1991 et à partir des données DGCL

Des affirmations budgétaires différenciées

Tout en étant généralisé (Tableau 56), l'accroissement des dépenses locales n'a pas été analogue pour tous les niveaux de gouvernement. Les trajectoires d'évolution des uns comme des autres n'ont en outre pas été linéaires, ce qui dénote des affirmations budgétaires différenciées pour chacun d'entre eux (Figure 36).

Figure 36 – Evolution des dépenses des différents types de collectivités, 1996-2015, en milliards d'€ (Md€) constants (base 100 en 2010)



Note : Groupements = groupements à fiscalité propre

Source : élaboration à partir de données DGCL

Durant la première vague de décentralisation (des années 1980 et jusqu'aux années 2000), « Les transferts aux différentes collectivités sont définis en fonction de leur capacité technique ou de leur proximité géographique respective » (Greffé, 2005, p. 52). Ces dévolutions fonctionnelles, effectuées au nom du principe de subsidiarité, ont peu d'incidences financières pour les communes (et leurs groupements).

L'Acte suivant consolide les répartitions antérieures, en affectant à nouveau principalement les institutions régionales et départementales. Conjointement, l'augmentation de leurs dépenses est beaucoup plus soutenue qu'auparavant (Tableau 57)⁶⁵⁵.

Tel est particulièrement le cas des régions, même si les compétences de ces dernières restent floues, tout se passant comme si l'émergence de cet échelon de gouvernement était finalement contrariée (Cour des Comptes, 2009b). Les transformations sont également majeures pour les départements, ayant désormais la mainmise sur le champ de l'action sociale. Ceci, complémentarément aux autres missions qu'il exerce, transforme cet échelon de gouvernement en une forme de 'mastodonte' administratif local au poids sans égal (Lafore, 2004). Son importance budgétaire et sa progression ont jusque-là contribué à le rendre pratiquement insubmersible, quand bien même sa disparition a été maintes fois annoncée (Estèbe, 2005).

Au cours des 20 dernières années, les rapports parlementaires ou institutionnels se sont amoncelés, tous jetant à un titre ou à un autre un regard critique sur l'organisation de la République, sur son mode de fonctionnement et condamnant en particulier ses travers financiers (Gest, 2006 ; Richard, 2006 ; Mercier, 2007 ; Attali, 2008 ; Warsmann, 2008 ; Balladur, 2009 ; Cour des Comptes, 2009a). En écho, les propositions de réforme n'ont eu de cesse de se succéder. Est notamment en jeu l'architecture territoriale dont la complexité est censée nuire à l'efficacité de la conduite des politiques publiques, voire à son efficacité. Des mesures sont initiées en vue de simplifier cette organisation, de la rationaliser, dans une quête permanente d'un optimum dimensionnel de la maille locale et d'une architecture performante (Offner, 2006 ; Béhar 2015). Tout en n'étant pas le seul fondement de ces réformes successives, la finalité budgétaire en constitue la priorité en raison de la « crise » des finances publiques qui domine toutes les politiques (Hertzog, 2012b). Est également en jeu la recherche d'une répartition optimale des compétences entre niveaux de gouvernement, dans une ambiguïté permanente entre reconnaissance d'une clause de compétence générale revenant à tous les échelons, chacun ayant vocation à agir au nom de l'intérêt (général) local⁶⁵⁶, et celui d'une spécialisation qui se voudrait cohérente⁶⁵⁷. La promotion des regroupements intercommunaux s'inspire de ces volontés réformatrices.

Les données et études disponibles indiquent que, malgré tout, la trajectoire d'ensemble des dépenses des communes et de leurs intercommunalités, soit encore celles du bloc dit communal, ne subit pas d'inflexion majeure sous le poids de ces recompositions.

En tout état de cause, conjointement à ces réformes institutionnelles proprement dites, le pilotage par les recettes, institué par l'Etat, en vue d'associer les collectivités au redressement des comptes publics (cf. Chapitre 1) apparaît comme ayant exercé une influence marquante sur la trajectoire des dépenses locales. On constate que, en lien avec la réduction des dotations étatiques, depuis 2013, la progression des

⁶⁵⁵ Les dépenses de tous les types de collectivités diminuent dans des proportions semblables entre 2009 et 2010. Toutes les dépenses repartent ensuite à la hausse, sans variation différentielle entre les niveaux de collectivités que l'on pourrait mettre en relation avec leur dépendance cyclique ou leur rôle contra-cyclique (face aux bouleversements économiques et financiers intervenues au cours des années 2008 à 2010).

⁶⁵⁶ Qui tout en restant une notion floue et discutée entre dans les textes légaux et réglementaires, voire devient un principe constitutionnalisé (Rangeon, 2005).

⁶⁵⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dont l'article 3 précisait : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »

A ce titre, sont illustratifs des hésitations voire les revirements entre le retrait de la clause de compétence générale pour les régions et départements, initiée par la Loi..., son retour avec la Loi... avant d'aboutir à son abandon et à une spécialisation avec la Loi... Cette clause a été supprimée par la Loi NOTRe en 2015 pour les départements et les régions.

dépenses départementales et régionales est nettement ralentie (Tableau 57)⁶⁵⁸ ; les dépenses des collectivités du bloc communal amorcent quant à elles une phase de décroissance. Intervenant conjointement, les efforts de rigueur gestionnaire déployés localement ont pu contribuer à l'inflexion des tendances (Gourgues, Houser, 2017). Les deux dynamiques, relevant de facteurs pour les uns exogènes, pour les autres endogènes, se conjuguent, révélant un renversement inédit de perspective au regard des trajectoires antérieures des dépenses locales, pour tous les types de collectivités comme pour chacun d'eux.

Tableau 57 – Dépenses (réelles), types de collectivités, en % de l'ensemble et taux d'évolution, en %, diverses années

	en % ensemble		taux annuel moyen d'évolution		
	1996	2015	1996/ 2002	2003/ 2012	2013/ 2015
communes et groupements	62%	55%	1,6%	2,0%	-2,4%
départements	29%	32%	1,1%	4,1%	1,4%
régions	9%	13%	3,6%	5,0%	2,4%
ensemble	100%	100%	1,7%	3,0%	-0,6%

Notes : bloc local = communes + groupements à fiscalité propre ; les taux annuels moyens d'évolution sont calculés à partir des dépenses exprimées en € constants (base 100 en 2010)

Source : élaboration à partir de données DGCL

Figure 37 – Poids relatif des dépenses d'équipement, types de collectivités et GFP, 1996-2015, en %

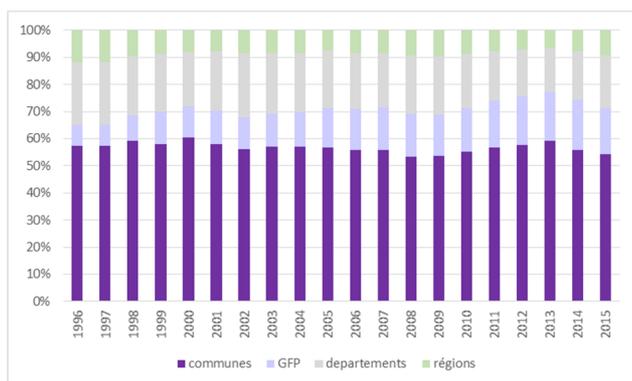
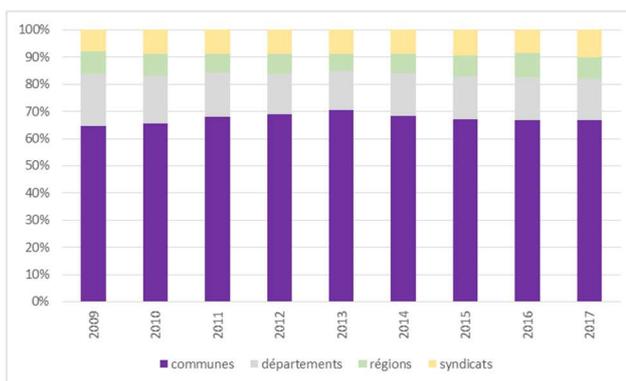


Figure 38 – Structure de la FBCF, collectivités et syndicats, 2009-2017, en %



Source : élaboration à partir de données DGCL et Insee

Même si les périmètres et les périodes ne sont pas identiques, la prépondérance des communes et de leurs groupements est nette sur le plan des dépenses d'équipement ou de la création de FBCF (Figures 37 et 38), soit encore pour des interventions dont nous avons montré qu'elles jouent un rôle majeur du point de vue du système financier local, de son mode de fonctionnement et plus globalement, de l'action publique (locale).

Aussi, en dépit de la baisse qui a récemment affecté leurs dépenses et bien que ces dernières aient au cours du temps connu une moindre évolution que celles des régions ou des départements, les collectivités du bloc local demeurent, historiquement, les acteurs financiers majeurs de la sphère publique locale. L'utilisation des données disponibles dans les publications officielles aboutit même à mésestimer leur importance effective. Elle ne prend en effet pas en compte les transferts financiers entre niveaux de gouvernement et en particulier, les flux financiers émanant des collectivités du bloc local en direction des départements et des régions et surtout, les versements de ces entités au bénéfice des communes et des groupements.

⁶⁵⁸ 3 sous-périodes ont été retenues : la 1^{ère} correspond à la montée en puissance du nombre et de la taille des groupements ; la 2nde couvre les inflexions induites par la crise économique et financière de 2008, les incertitudes liées à la réforme de la fiscalité locale de 2010 ; la 3^{ème}, plus brève et plus récente, coïncide avec la régression des dotations versées par l'Etat aux collectivités.

Des interdépendances entre échelons, difficilement évaluables

Du fait des incertitudes dans la répartition des compétences, des revirements ayant affecté les partages et des impossibilités à trancher, il existe des zones de superposition, signant l'existence d'interventions conjointes, partenariales, voire concurrentes, des divers types de collectivités. Ceci sous-entend une pratique, elle aussi expansive, de cofinancements, ou de financements croisés, entre les niveaux de gouvernement (Gilbert, Thoenig, 1999). Le volume de ces flux, leur provenance comme leur destination, ne peuvent être directement appréciés, en l'état des informations rendues publiques.

La situation est paradoxale : de tels mouvements sont en effet considérés comme de fâcheuses dérives, génératrices de complexité et de surcoûts ; parallèlement, même si l'on recense quelques publications les concernant (Hastings-Marchadier, 2011), les montants en jeu donnent lieu à peu de communications officielles et à peu d'analyses⁶⁵⁹. Reconnaissons que les pratiques locales et les imperfections de la comptabilité des collectivités rendent l'exercice d'évaluation à la fois complexe et incertain⁶⁶⁰.

Sur la base des récentes tentatives visant à réduire cette zone d'ombre⁶⁶¹ et en dépit de variations annuelles quant aux montants en jeu⁶⁶², il ressort que le sens des flux, voire même leurs proportions, reste quasiment inchangé : le bloc communal est faiblement contributeur au dispositif et *a contrario*, il en est le principal bénéficiaire.

Les institutions régionales et départementales ont de ce fait un rôle majeur, en tant qu'investisseurs indirects. Elles soutiennent les dépenses d'équipement effectuées par les communes et par leurs intercommunalités. Indirectement ou directement, les collectivités du bloc communal sont de la sorte les premières en charge des réalisations effectives concourant à l'action locale, à la production des services présents dans les territoires, à l'aménagement et au développement de ces derniers. D'où l'importance qu'elles revêtent, et l'intérêt à leur accorder.

Au-delà de ce seul aspect, l'existence et l'intensité des flux croisés dévoilent à leur façon les interdépendances financières unissant les collectivités des différents échelons. Chacun d'entre eux possède une certaine unité⁶⁶³ ; il n'est réductible à aucun des autres. Les flux croisés en question révèlent néanmoins une perméabilité entre les (sous-)systèmes que constituent les collectivités de chaque rang/niveau. Ne serait-ce qu'en raison de l'emboîtement des échelles et des principes de spécialisation géographique guidant l'action publique, on peut faire l'hypothèse que les interdépendances se trament préférentiellement entre entités composant une même région, davantage même qu'entre institutions régionales ou qu'entre collectivités appartenant à des régions différentes. En raison de ces interactions et de ces dépendances

⁶⁵⁹ Ces pratiques ont d'ailleurs donné lieu à une normalisation (Articles 73 et 76 de la loi de réforme des collectivités territoriales RCT du 01/01/2012). Hors cas spécifiques et dérogations, toute collectivité maître d'ouvrage doit apporter 20% des fonds nécessaires au financement de ses investissements.

⁶⁶⁰ Ce que nous avons pu constater en participant à un groupe de travail, constitué au sein de l'Observatoire de la Gestion et des Finances Publiques Locales, et à ses réunions pendant plusieurs mois pour tenter de formaliser une méthode acceptable de consolidation des comptes locaux, qui soit pertinente tant pour des estimations nationales de l'importance des volumes des finances de l'ensemble des collectivités, de leur structure et évolution que pour la connaissance et le pilotage de chacune des entités locales.

⁶⁶¹ A l'initiative de la DGCL et principalement, de l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales (OFGL). Les données les plus récentes concernant les flux croisés en matière (de subventions) d'équipement ont été établies par l'Observatoire (OFGL, 2018).

⁶⁶² En 2004, le volume des subventions croisées d'investissement (entre communes et groupements, départements, régions) était estimé à 3,4 milliards d'€. Les communes et leurs groupements en recevaient 93% quand elles étaient contributrices à hauteur d'un peu près 2%. En 2007, Le volume des subventions croisées d'investissement (hors Etat et Autres financeurs) est voisin de 5,4 milliards d'€. Les communes et leurs groupements contribuent pour 3% et reçoivent 91% de ces fonds. Le montant des subventions échangées est estimée à 3,3 milliards d'€ en 2016. Le bloc local contribuerait à hauteur d'un peu plus de 20%, recevrait environ 90% des subventions des autres niveaux de gouvernement (à partir de Wasmann, 2008 ; Cour des Comptes, 2009a).

⁶⁶³ En raison de ses domaines d'intervention, de son importance budgétaire mais également de son ancrage territorial et de son antériorité, des représentations (politiques) qui lui sont associées...

privilégées, de droit ou de fait, on peut alors supposer qu'existent des sous-systèmes financiers régionaux. Une analyse comparative nous a d'ailleurs permis de montrer qu'au sein de la figure commune du couple Région-Métropole, dans lequel cette dernière joue un rôle budgétaire dominant, se dessinent des arrangements spécifiques, tributaires des faits territoriaux comme nationaux (Navarre, 2015).

Tout en prenant acte de ces faits de dépendances, de leurs manifestations à la fois communes, nous revenons sur les différences régnant au sein de chacun des échelons de gouvernement. L'évocation de ces écarts et de leur dynamique est utile pour relativiser la portée des catégories institutionnelles ou instituées, pour mettre en évidence la portée irréductible des faits territoriaux.

Des écarts budgétaires diversement marqués et peu évolutifs

Les séries longues de données individuelles manquent lorsque l'on cherche à apprécier les disparités budgétaires existant à l'intérieur même d'une catégorie d'institutions locales. En l'état, il ne nous est pas possible d'évaluer si durant les 35 dernières années d'existence des collectivités décentralisées, les écarts les séparant se sont accentués ou non⁶⁶⁴. Les informations (disparates) disponibles se prêtent tout au plus à une évaluation (encore sommaire) des inégalités valant en matière de dépenses pour chacun des types de collectivités et à leur évolution depuis les années 2000 (Tableau 58).

Tableau 58 – Dépenses totales (hors gestion active de la dette), types de collectivités, moyenne, en €/hab et concentration (indice de Gini), diverses années, France métropolitaine

	nbe	moyenne, en €/hab	coeff var	indice de Gini				
				2003	2004	2008	2014	2015
<i>régions</i>								
BP		-	-	-	0,085	-	0,066	-
CA	22	581	0,73	-	-	0,066	0,059	-
CA sans Corse	21	571	0,11	-	-	0,051	0,043	-
<i>départements</i>								
BP	95	-	-	0,089	-	-	0,072	-
CA		1 260	0,18	-	-	0,091	0,074	-
<i>bloc communal</i>								
dep communes et EPCI	34 769	2 051	0,59	-	-	0,215	-	0,209

Notes : bloc communal/local = communes + groupements à fiscalité propre ; les dépenses des EPCI sont affectées à leurs communes-membres, au prorata de la population de ces dernières (les modifications fréquentes des périmètres des EPCI s'opposant sinon à des possibilités de comparaisons) ; BP = Budget Primitif (dépenses prévisionnelles) et CA = Compte Administratif (dépenses effectivement réalisées) ; moyennes et coefficients de variations exprimés en 2014 pour les régions et départements, 2015 pour le bloc communal/local ; du fait de leurs spécificités et régimes particuliers, les collectivités ultramarines ne sont pas intégrées aux évaluations des disparités ; - = non renseigné

Source : élaboration à partir de données DGCL

Sans surprise, les valeurs moyennes révèlent la hiérarchie précédemment observée (Tableau 57) dans le rôle dépensier des collectivités des divers types. Des différences se trament néanmoins en arrière-plan de cet ordre établi. On constate en effet une variabilité des dépenses unitaires, au sein de chacune des catégories ; celle-ci se déploie d'ailleurs selon une hiérarchie analogue à celle qui ordonne les montants⁶⁶⁵. Les

⁶⁶⁴ Le manque de données détaillées a été partiellement comblé avec la récente mise en ligne des balances comptables des collectivités. Elles ne portent cependant que sur la période 2010-2019.

⁶⁶⁵ Les écarts sont sensibles aux périmètres retenus : le fait d'intégrer ou non la collectivité territoriale de Corse (à statut particulier) influe sur les résultats régionaux ; semblable constat pourrait être établi pour les départements, si celui de Paris n'était pas pris en compte.

gouvernements locaux les plus dépensiers (en niveau) sont les plus inégaux ; ils sont en même temps les plus nombreux. Assez logiquement, la dispersion s'accroît avec le nombre de collectivités constituant chacune des catégories ou inversement, les inégalités se réduisent quand la taille des institutions augmente. L'argument ne saurait être suffisant pour conduire à diminuer, au nom de visées égalisatrices, le nombre des collectivités. Le mythe *Big is beautiful* n'est pas opérant, dès lors que l'on traite des institutions locales et de leurs territoires (Wood, 1958 ; Torre, Bourdin, 2016).

Hors un effet de taille et d'effectif, il est malaisé d'explicitier quels sont les facteurs à l'origine de la répartition différenciée des inégalités de dépenses entre les régions, les départements et les institutions du bloc communal. Ils peuvent se trouver dans l'ancienneté des institutions, comme dans les compétences qui leur sont dévolues, tout autant que dans la diversité des actions mises en œuvre.

La comparaison des valeurs des indices par catégories aux diverses dates retenues peut quant à elle être pertinente. Elle indique que, au sein de chaque type de collectivités, les inégalités de dépenses ont eu tendance à régresser. Tout se passe comme si des tendances généralisées d'uniformisation l'emportaient. Nous avons pourtant constaté qu'il n'en allait pas de même pour la concentration des richesses potentielles, estimée au niveau communal ; celle-ci est plutôt orientée à la stabilité (cf. Chapitre 2). Ce qui contribuerait à souligner le caractère manifestement inégalitaire de la fiscalité locale. La mobilisation des autres recettes disponibles (provenant des tarifs ou temporairement acquises par le biais d'emprunts...) lisserait les différences, tout autant que les versements financiers en provenance de l'Etat ou précisément, ceux transitant entre les divers échelons de collectivités. L'affirmation du rôle de la péréquation (depuis 2003) n'est sans doute pas étrangère à ce processus d'uniformisation. L'efficacité de cette redistribution financière est toutefois circonscrite (Gilbert, Guengant, 2008).

Les coefficients et indices retenus servent à forger une vision d'ensemble, sans apporter de précision sur la trajectoire effective de chacune des entités présente à l'intérieur des catégories instituées. Si les écarts interrégionaux se réduisent, rien ne dit qu'il en va de même pour les écarts intra régionaux. Rien n'indique encore quels sont les processus, budgétaires, économiques ou politiques, suscitant les dynamiques à l'œuvre ou les contrariant. Soit autant de recherches nouvelles à entreprendre. Des complémentarités tout à fait fructueuses mériteraient à ce titre d'être trouvées entre les travaux portant sur les inégalités budgétaires *stricto sensu* et ceux ayant trait aux inégalités interterritoriales (entendues dans une acception étendue), leur dynamique à différentes échelles.

Des travaux ont récemment vu le jour, rendant compte de l'évolution des trajectoires et des disparités examinées de façon multidimensionnelle, sous le poids notamment des recompositions institutionnelles (Antunez et al., 2017). Ils n'apportent pas toutes les réponses envisageables. Ils ne traitent en particulier pas des incidences des impératifs de rigueur et/ou d'austérité budgétaire sur les situations observées. Notamment, dans quelle mesure les politiques de péréquation, les objectifs de cohésion retenus par les institutions des différents niveaux subissent-ils des inflexions lorsque la contrainte budgétaire se resserre ? Quels en sont alors les impacts éventuels sur le cours des inégalités existantes ?

Annexe 9 – Les groupements à fiscalité propre et leur évolution selon leur type et régime fiscal

1 – L'évolution des effectifs des groupements à fiscalité propre

Tableau 59 – Nombre des groupements à fiscalité propre, années choisies, 1972 à 1997

	1972	1980	1985	1988	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Districts	95	147	153	165	214	252	290	324	318	316
Communautés urbaines	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9
Communautés de communes						193	554	756	894	1 105
Communautés de villes						3	4	4	4	5

Source : élaboration à partir de DGCL et Chouat (1999)

Tableau 60 – Nombre de groupements à fiscalité propre, poids relatif selon le type et régime fiscal, 1998 à 2002

au 1 ^{er} janvier	1998	1999	2000	2001	2002
Métropoles					
FPU (toutes)					
% groupements	-	-	-	-	-
Communautés urbaines					
FPU					
% groupements	-	-	<1%	<1%	<1%
FA					
% groupements	1%	1%	1%	0%	0%
Communautés d'agglomération					
FPU (toutes)					
% groupements	-	-	3%	5%	6%
Communautés de communes et de villes					
FPU					
% groupements	5%	6%	12%	20%	28%
FA					
% groupements	74%	75%	69%	66%	66%
Syndicats d'agglomération nouvelle					
FPU (tous)					
% groupements	1%	1%	<1%	<1%	<1%
Districts					
FPU					
% groupements	<1%	<1%	1%	<1%	-
FA					
% groupements	20%	18%	14%	8%	-
Ensemble des EPCI à FP					
% groupements	100%	100%	100%	100%	100%
nombre de groupements	1 578	1 678	1 844	2 000	2 174

Note : FPU = Fiscalité Professionnelle Unique (Taxe Professionnelle Unique TPU avant 2010) ; FA = Fiscalité Additionnelle

Source : élaboration à partir de Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales

Tableau 61– Effectif relatif des groupements à FP selon le type et le régime fiscal, en % du nombre de groupements à FP, du nombre de communes et de la population regroupées, 2002 à 2018

au 1 ^{er} janvier	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Métropoles																	
FPU (toutes)																	
% groupements	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<1%	<1%	<1%	1%	1%	1%	2%
% communes regroupées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<1%	<1%	<1%	1%	2%	2%	3%
% population regroupée	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%	1%	1%	10%	23%	23%	26%
Communautés urbaines																	
FPU																	
% groupements	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	1%	1%	1%	1%	<1%	<1%	1%	1%
% communes regroupées	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	<1%	1%	2%	2%
% population regroupée	10%	12%	12%	11%	11%	11%	11%	13%	13%	13%	12%	11%	11%	3%	3%	5%	3%
FA																	
% groupements	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%
% communes regroupées	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%
% population regroupée	3%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%
Communautés d'agglomération																	
FPU (toutes)																	
% groupements	6%	6%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	10%	11%	10%	17%	18%
% communes regroupées	7%	8%	8%	9%	8%	9%	9%	9%	9%	9%	10%	11%	13%	13%	13%	21%	21%
% population regroupée	35%	37%	39%	39%	39%	39%	39%	37%	39%	40%	41%	42%	43%	41%	33%	35%	35%
Communautés de communes																	
FPU																	
% groupements	28%	33%	35%	37%	38%	39%	40%	41%	42%	43%	43%	46%	49%	50%	53%	61%	64%
% communes regroupées	25%	31%	33%	35%	36%	38%	39%	40%	41%	41%	42%	44%	47%	48%	50%	56%	59%
% population regroupée	19%	22%	23%	25%	26%	27%	27%	28%	28%	28%	28%	28%	29%	29%	28%	28%	28%
FA																	
% groupements	66%	60%	58%	56%	55%	54%	52%	51%	50%	49%	48%	45%	40%	39%	36%	19%	16%
% communes regroupées	66%	60%	57%	55%	54%	52%	51%	50%	49%	48%	47%	43%	38%	37%	34%	19%	16%
% population regroupée	31%	27%	25%	24%	23%	22%	22%	21%	19%	18%	18%	17%	15%	14%	11%	6%	5%
Syndicats d'agglomération nouvelle																	
FPU (tous)																	
% groupements	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	-	-	-
% communes regroupées	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	-	-	-
% population regroupée	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	<1%	<1%	<1%	-	-	-
Ensemble des EPCI à FP																	
% groupements	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% communes regroupées	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% population regroupée	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Note : FPU = Fiscalité Professionnelle Unique (Taxe Professionnelle Unique TPU avant 2010) ; FA = Fiscalité Additionnelle ; à partir de sa création (2015), ien qu'elle soit une collectivité territoriale, la métropole de Lyon est prise en compte dans le nombre de communes et dans le nombre d'habitants couverts par un EPCI à fiscalité propre car elle en exerce les compétences

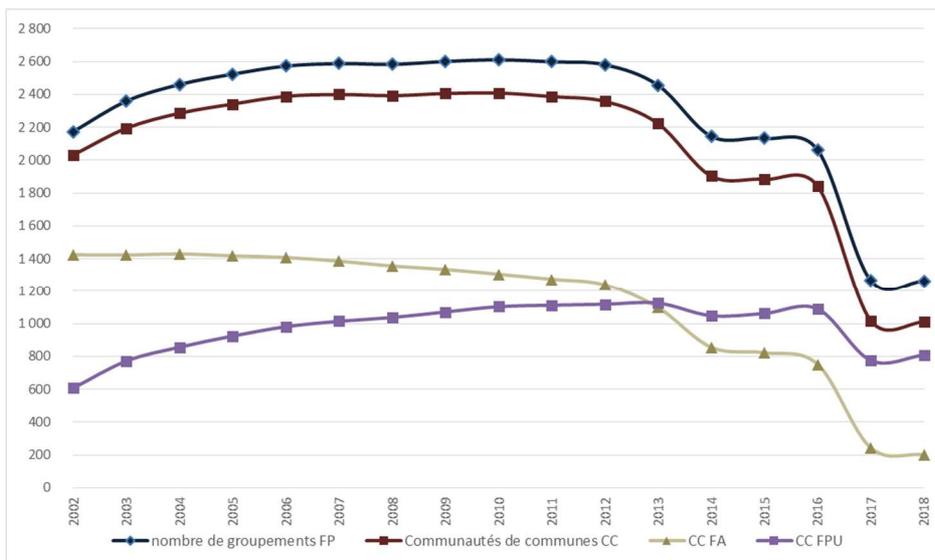
Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC

Tableau 62 – Nombre de groupements à fiscalité propre FP, nombre de communes et population regroupées, 2002 à 2018

au 1^{er} janvier	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de groupements	2 174	2 360	2 461	2 524	2 573	2 588	2 583	2 601	2 611	2 599	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 266	1 263
nombre de communes regroupées	26 870	29 754	31 428	32 308	32 923	33 413	33 638	34 166	34 774	35 041	35 305	36 049	36 614	36 588	35 858	35 411	35 353
population regroupée	45 067 405	48 825 312	50 748 253	52 095 052	53 341 720	54 219 688	54 561 269	56 429 080	57 944 595	58 796 962	59 320 954	60 885 562	62 626 523	62 918 202	67 027 395	67 552 615	67 865 622

Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC

Figure 39 - Nombre de groupements à fiscalité propre FP, de Communautés de communes CC selon leur régime fiscal, 2002 à 2018



Note : FPU = Fiscalité Professionnelle Unique (Taxe Professionnelle Unique avant 2010) ; FA = Fiscalité Additionnelle
 Source : élaboration à partir de DGCL, Les Collectivités Locales en Chiffres CLEC

2 – Principales compétences des divers types de groupements à fiscalité propre⁶⁶⁶

Etat en 1999

Type de groupement	Compétences obligatoires	Compétences facultatives
Districts	<ul style="list-style-type: none"> ° Gestion des services du logement ° Services de secours contre l'incendie 	Selon la décision institutive (sans entrer dans le modèle des compétences à la carte valant pour les SIVOM)
Communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> ° Développement économique (1 ou plusieurs attributions) ° Aménagement de l'espace (1 ou plusieurs attributions) ° Au moins 1 parmi les 4 : Logement et cadre de vie ; Environnement ; Voirie ; Equipements culturels, sportifs et d'enseignement ° Celles revenant aux Syndicats et Districts ayant même périmètre 	° Possibles
Communautés de villes	<ul style="list-style-type: none"> ° Développement économique ° Aménagement de l'espace ° Au moins 1 parmi les 4 : Logement et cadre de vie ; Environnement ; Voirie ; Equipements culturels, sportifs et d'enseignement ° A la différence des Communautés de communes, le transfert porte sur l'intégralité de la compétence ° Celles revenant aux Syndicats et Districts ayant même périmètre 	° Possibles
Communautés urbaines	<ul style="list-style-type: none"> ° Développement économique (zones d'activité) ° Aménagement de l'espace (logement, urbanisme) ° Gestion de services (eau et assainissement, transports) et d'équipements structurants (voirie) 	

Source : élaboration à partir de Chouat (1999)

Etats ultérieurs

L'étendue des compétences obligatoires, optionnelles (et facultatives) des différents types de groupements a été progressivement spécifié et étendu au cours du temps. Cette répartition est codifiée dans divers articles du CGCT (art. L. 5214-16 pour les communautés de communes, art. L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, art. L. 5215-20 pour les communautés urbaines et art. L. 5217-4 pour les métropoles), dont le contenu évolue au fil des réformes concernant l'intercommunalité.

⁶⁶⁶ Dans le cas général et hors exceptions (territoriales) spécifiques (ex : Alsace et en Moselle).

Liste des tableaux

Tableaux des Chapitres

Tableau 1 – Dépenses (par nature) des collectivités locales, en milliards d'€ et en % des dépenses des APUL, 2013 à 2017

Tableau 2 – Ventilation fonctionnelle des opérations budgétaires/financières des collectivités (de plus de 3 500 habitants), à partir des instructions comptables

Tableau 3 – Dépenses dans les domaines transférés, années choisies, 1984 à 2017, en millions d'€, en % du PIB et taux annuel moyen d'évolution 2002-2017, en %

Tableau 4 – Taux annuel moyen d'évolution des dépenses et de la FBCF des APUL (exprimées en € constants, base 100 en 2015), mandats municipaux et présidentiels, en %, 1978 à 2017

Tableau 5 – Volume de la DGF, en M€ et en % des recettes (réelles) de fonctionnement des collectivités, 2014 à 2018

Tableau 6 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 7 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT) selon l'importance démographique des ensembles, en €/hab, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 8 – Distribution du Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA) et du Potentiel Fiscal Territorial (PFT) pour des catégories choisies de territoires, en €/hab, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 9 – Niveau de richesse (PFIA) et importance du pouvoir de taux selon l'importance démographique des ensembles, en €/hab et en %, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 10 – Niveau de richesse (PFIA) et importance du pouvoir de taux pour des catégories choisies de territoires, en €/hab et en %, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 11 – Potentiel fiscal, financier et taxe professionnelle TP/fiscalité économique, communes, en €/hab DGF, diverses années, 2001 à 2014

Tableau 12 – Indications, « effet base »/« effet taux »/évolution produit voté, diverses années

Tableau 13 – Part des communes d'Ile de France et des Pays de Loire selon la variation des taux de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (FB), en % du nombre de communes concernées et moyennes des augmentations de taux, en %, 2013-2014 et 2014-2015

Tableau 14 – Part des communes d'Ile de France et des Pays de Loire selon la variation du taux communal et/ou intercommunal de cotisation foncière des entreprises (CFE), en % du nombre de communes concernées et moyennes des augmentations de taux, en %, 2013-2014 et 2014-2015

Tableau 15 – Produit fiscal après compensation, en €/hab, Coefficient d'élargissement (Rapport du produit fiscal avant compensation et du produit fiscal après compensation), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 16 – Produit fiscal après compensation, en €/hab, et Coefficient d'élargissement (Rapport du produit fiscal avant compensation et du produit fiscal après compensation), pour des catégories choisies de territoires, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 17 – Niveau des impôts pesant sur les ménages IM et sur les entreprises IE, en €/hab et part relative, en % du total, selon l'importance démographique des ensembles, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 18 – Niveau des impôts pesant sur les ménages IM et sur les entreprises IE, en €/hab et part relative, en % du total, pour des catégories choisies de territoires, 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Tableau 19 – Poids relatif des produits fiscaux selon leur nature, types d'ensembles intercommunaux, 2014, en % du total des ensembles

Tableau 20 – Montants unitaires, produits fiscaux, types d'ensembles intercommunaux, 2015, en €/emploi

Tableau 21 – Montants unitaires, bases d'imposition et produits fiscaux, types d'ensembles intercommunaux, 2014, en €/hab et €/emploi et en %

Tableau 22 – Distribution des niveaux d'endettement, communes, 2000 et 2015, en % de l'ensemble

Tableau 23 – Evolution de l'encours communal selon les mandats municipaux, 2001-2018, en % des communes, en % de la population et en % de l'encours dette au 31/12/01

Tableau 24 – L'emprunt et la dette des collectivités locales, divers indicateurs, 2013

Tableau 25 – Distribution de l'encours de dette, ensemble des communes et communes de plus de 10 000 habitants, 2000 et 2015

Tableau 26 – Indicateurs d'endettement, villes de plus de 10 000 habitants, 2010

Tableau 27 – Variables d'analyse retenues (triptyque) et valeurs moyennes, (894) communes de plus de 10 000 habitants, 2010

Tableau 28 – Typologies croisées, triptyques (endettement, impôts, dépenses) et contextes territoriaux (socio-économiques), (885) communes de plus de 10 000 habitants

Tableau 29 – Descriptif des emprunts toxiques selon les niveaux/types de collectivités, 1995-2009

Tableau 30 - Profil-type, communes de moins de 3 500 habitants à emprunts toxiques

Tableau 31 – Analyses croisées, profils budgétaires territoriaux et situation au regard des emprunts toxiques, communes de 3 500 à 9 000 habitants

Tableau 32 – Analyses croisées, profils budgétaires territoriaux et situation au regard des emprunts toxiques, communes de plus de 9 000 habitants

Tableau 33 – Effectif des groupements à fiscalité propre selon leur statut, 1993 à 2018 (années choisies)

Tableau 34 – Coefficient d’Intégration Fiscale CIF selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

Tableau 35 – Coefficient d’Intégration fonctionnelle ou de mutualisation des dépenses CMD, et des dépenses d’équipement selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

Tableau 36 – Relations entre le Coefficient d’intégration Fiscale CIF et le Coefficient d’Intégration fonctionnelle ou de Mutualisation des Dépenses CMD selon le type de groupement et de régime fiscal, 2015

Tableau 37 - Remboursements des communes aux groupements de communes à fiscalité propre (GFP) et inversement, en millions d’€ et en % de dépenses, 2014, ensembles intercommunaux

Tableau 38 – Intercommunalisation des dépenses de personnel, typologie des ensembles intercommunaux, 2009-2014 en fonction des divers indicateurs d’analyse retenus

Tableaux des Annexes

Tableau 39 – Répartition des résidences (principales et secondaires) soumises à la taxe d’habitation en catégories fiscales, 2003 et 2013, communes France métropolitaine

Tableau 40 - Flux net d’emprunts (emprunts-remboursements d’emprunts), collectivités du bloc local, 1996 à 2017, en Md€

Tableau 41 - Encours (au 31/12) des différents types de collectivités, 2001, 2008 et 2014, en Md€ et en % de l’ensemble

Tableau 42 - Liste des ratios financiers (prudentiels et conventionnels), définitions

Tableau 43 - Villes et profils-types, situations financières, communes de plus de 10 000 habitants, 2010

Tableau 44. – Variables d’analyse retenues (contexte socio-économique), et valeurs moyennes, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

Tableau 45 - Villes et profils-types, contextes socio-économiques, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

Tableau 46 - Villes et profils-types et figures majeures, contextes socio-économiques, (885) communes de plus de 10 000 habitants, diverses dates

Tableau 47 - Liste des variables retenues pour les analyses des trajectoires (d’endettement) des ensembles intercommunaux

Tableau 48 – Classes de ressemblance et profils des classes, ensembles intercommunaux autour de communautés de communes (CC), valeurs moyennes des indicateurs

Tableau 49 – Classes de ressemblance et profils des classes, ensembles intercommunaux autour de communautés de d’agglomération (CA), de communautés urbaines (CU) ou de syndicats d’agglomération nouvelle (SAN), valeurs moyennes des indicateurs

Tableau 50 – Variables d’analyse retenues (situation budgétaire ou fiscalo-financière et contexte territorial socio-économique), communes à emprunts toxiques ou non

Tableau 51 – Profils-types, communes de moins de 3 500 habitants à emprunts toxiques, moyenne des indicateurs selon les classes de ressemblance

Tableau 52 – Profils-types, communes de 3 500 à 9 000 habitants, moyennes des indicateurs selon les classes de ressemblance

Tableau 53 – Profils-types, communes de 3 500 à 9 000 habitants, désignations

Tableau 54– Profils-types, communes de plus de 9 000 habitants, moyennes des indicateurs selon les classes de ressemblance

Tableau 55 – Profils-types, communes de plus de 9 000 habitants, désignations

Tableau 56 - Dépenses totales, types de collectivités, 1987, 1996 et 2015, en milliards d’€ courants

Tableau 57 – Dépenses (réelles), types de collectivités, en % de l’ensemble et taux d’évolution, en %, diverses années

Tableau 58 – Dépenses totales (hors gestion active de la dette), types de collectivités, moyenne, en €/hab et concentration (indice de Gini), diverses années, France métropolitaine

Tableau 59 – Nombre des groupements à fiscalité propre, années choisies, 1972 à 1997

Tableau 60 – Nombre de groupements à fiscalité propre, poids relatif selon le type et régime fiscal, 1998 à 2002

Tableau 61– Effectif relatif des groupements à FP selon le type et le régime fiscal, en % du nombre de groupements à FP, du nombre de communes et de la population regroupées, 2002 à 2018

Tableau 62 – Nombre de groupements à fiscalité propre FP, nombre de communes et population regroupées, 2002 à 2018

Liste des figures

Figures des Chapitres

Figure 1 – Un itinéraire, quelques références et concepts

Figure 2 – Dépenses des APUL et des APU, en % du PIB, 1960 à 2017

Figure 3 – Dépenses des APUL et de l'Etat, en % du PIB, 1978 à 2017

Figure 4 – Taux annuel d'évolution des dépenses des APUL et de l'Etat (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017

Figure 5 – Taux annuel d'évolution cumulé des dépenses des APUL et de l'Etat (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017

Figure 6 – Part relative de la FBCF réalisée par les APUL au sein de leurs dépenses, 1950 à 2017

Figure 7 – Dépenses totales, de fonctionnement (hors intérêts) et d'équipement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre, indice 100 en 1996

Figure 8 – Volume de la FBCF réalisée par les APUL, l'Etat et les APU (exprimées en € constants, base 100 en 2015), 1978 à 2017

Figure 9 – Taux annuel d'évolution des dépenses et de la FBCF des APUL (exprimées en € constants, base 100 en 2015), en %, 1979 à 2017

Figure 10 – Montants de la Dotation Globale de Fonctionnement, 1996 à 2018, en Md€

Figure 11 – Epargne brute et nette, collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, 1996 à 2015, en Md€ courants

Figure 12 – Evolution comparée des dépenses DRF et des recettes RRF réelles de Fonctionnement, collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, 1996 à 2015, base 100 en 1996

Figure 13 – Taux d'épargne (épargne brute/recettes réelles de Fonctionnement), 1996 à 2015, en %

Figure 14 – Structure des recettes d'investissement, 1996 à 2015, en %

Figure 15 – Evolution des produits issus de la fiscalité et des concours de l'Etat, 1996 à 2016, base 100 en 1996

Figure 16 – Taux de dépendance des budgets locaux aux produits issus de la fiscalité locale et aux concours de l'Etat, 1996 à 2015, en %

Figure 17 – Potentiel fiscal 3 taxes (3T) et taux (net) d'imposition, 2014, communes plus 10 000 habitants hors Paris (France métropolitaine)

Figure 18 – Distribution de l'augmentation du taux communal de TH, Ile de France, 2013-2015 et 2014-2015

Figure 19 – Distribution de l'augmentation du taux communal de FB, Ile de France, 2013-2015 et 2014-2015

Figure 20 – Montants unitaires des taxes et contributions foncières sur les activités, de la CVAE, 21 ensembles métropolitains, 2014, en €/emploi

Figure 21 – Produit fiscal théorique et produit effectif, ensembles métropolitains, 2014, en €/hab

Figure 22 – Distribution de la capacité de désendettement (estimée/proxy), communes de plus de 10 000 habitants, 2010, en % du nombre de communes

Figure 23 – Représentation des profils-types et des triptyques comparativement à la situation d'ensemble, communes de plus de 10 000 habitants, 2010

Figure 24 – Composition des tableaux objets X variables, analyses « associées »

Figure 25 – Composition des tableaux objets X variables, analyses « dissociées »

Figure 26 – Tableau de contingence, distribution des objets selon leur appartenance à la typologie budgétaire et à la typologie territoriale, analyses « dissociées »

Figure 27 – Tableau de contingence, distribution des objets selon leur appartenance à la typologie budgétaire et à la typologie territoriale après réalisation du test du Chi2 (exemple), analyses « dissociées »

Figure 28 – Evolution des dépenses des communes et du bloc communal, 1996-2018, en milliards d'€ courants

Figure 29 – Structure des dépenses d'équipement au sein du bloc communal, 1996-2018, en %

Figure 30 – Coefficient d'intégration fiscale CIF et coefficient d'intégration fonctionnelle ou de mutualisation par les dépenses CMD, 2015

Figures des Annexes

Figure 31 – Schéma type de la structure et du fonctionnement du budget local

Figure 32 – Evolution de l'endettement public, 1978 à 2018, en % du PIB

Figure 33 – Evolution de l'endettement des APUL, 1978 à 2018, en % du PIB

Figure 34 – Flux net d'emprunts (emprunts-remboursements d'emprunts) selon les types de collectivités, 1996 à 2017, en Md€

Figure 35 – Poids de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement et d'équipement des communes et de leurs groupements, 1996 à 2017, en %

Figure 36 – Evolution des dépenses des différents types de collectivités, 1996-2015, en milliards d'€ constants (base 100 en 2010)

Figure 37 – Poids relatif des dépenses d'équipement, collectivités et types de collectivités et GFP, 1996-2015, en %

Figure 38 – Structure de la FBCF, syndicats, 2009-2017, en %

Figure 39 - Nombre de groupements à fiscalité propre FP, de Communautés de communes CC selon leur régime fiscal, 2002 à 2018

Liste des cartes

Carte 1 – Représentation croisée du niveau de Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (en €/hab) et du pouvoir de taux (en %), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Carte 2 – Représentation croisée du niveau des Impôts Ménages IM (en €/hab) et de leur poids relatif dans les contributions perçues (en %), 2 586 ensembles intercommunaux, 2012

Carte 3 – Répartition des emprunts structurés dits toxiques distribués par Dexia Crédit Local de 1995 à 2009

Carte 4 – Coefficient d'Intégration Fiscale CIF, groupement à fiscalité propre, 2015, en %

Carte 5 – Coefficient de mutualisation des dépenses CMD, EPCI à fiscalité propre, 2015, en %

Carte 6 – Coefficient de mutualisation des dépenses d'équipement, EPCI à fiscalité propre, 2015, en %

Liste des encadrés

Encadré 1 – Les finances publiques locales en comptabilité nationale et en comptabilité publique

Encadré 2 – La décentralisation entendue en termes de dépenses

Encadré 3 – Les concours financiers de l'Etat, des changements de conventions et/ou de paradigmes

Encadré 4 – Des évaluations du degré de décentralisation

Encadré 5 – Le système fiscal local, un édifice en tensions

Encadré 6 – Des taxes foncières au centre du système fiscal local

Encadré 7 – La richesse fiscale locale évaluée au prix de conventions

Encadré 8 – Quelques principes de la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010

Encadré 9 – Un mode d'estimation de la part revenant aux logements (bases ménages) et aux activités (bases entreprises) au sein des bases et des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, puis des produits fiscaux locaux

Encadré 10 – Des principes pérennes et intangibles d'encadrement de l'endettement local

Encadré 11 – Des risques de défaillances multiformes et des incertitudes pluri-temporelles

Encadré 12 – Un ou des indicateurs d'endettement ?

Encadré 13 – Analyses typologiques dites « associées » et « dissociées »

Encadré 14 – Communautés, groupements et Groupements à Fiscalité Propre (GFP), Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, quelques principes d'organisation

Encadré 15 – Des principes d'organisation fiscale et financière des GFP

Glossaire

AC	Attribution de Compensation
Acos	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ACP	Analyse en Composantes Principales
ACV	Action Cœur de Ville
AdCF	Assemblés des Communautés de France
AFL	Agence France Locale
AMF	Association des Maires de France
ANIL	Agence Nationale d'Information sur le Logement
ANR	Agence Nationale de la Recherche
APA	Allocation Personnalisée d'Autonomie
APU	Administrations Publiques
APUC	Administrations Publiques Centrales
APUL	Administrations Publiques Locales
ASSO	Administrations de Sécurité Sociale
ATR	Loi Aménagement du Territoire de la République
BOFiP	Bulletin Officiel des Finances Publiques - impôts
CA	Communauté d'Agglomération
CAH	Classification Ascendante Hiérarchique
CAMY	Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines
CAR	Communauté d'Agglomération Rouennaise
CC	Communauté de Communes
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CET	Contribution Economique Territoriale
CFE	Cotisation Foncière Economique
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGEfi	Contrôle Général Economique et Financier
CIF	Coefficient d'Intégration Fiscale
CLEC	Les Collectivités Locales en Chiffres
CLECT	Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées
CMD	Coefficient de Mutualisation des Dépenses
CNIS	Conseil National de l'Information Statistique
CPO	Conseil des Prélèvements Obligatoires
CR(T)	Chambre Régionales et Territoriale) des Comptes
CRFP	Contribution au Redressement des Finances Publiques
CU	Communauté Urbaine
CUD	Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral
CVAE	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales

DCRTP	Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle
DFM	Dotation de Fonctionnement Minimale
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGD	Dotation Globale de Décentralisation
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGFIP	Directions Générale des Finances Publiques
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique
DMTO	Droits de Mutation à Titre Onéreux
DP	Dotation de Péréquation
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
DRF	Dépenses Réelles de Fonctionnement
DSC	Dotation de Solidarité Communautaire
DSIL	Dotation de Soutien à l'Investissement Local
DSR	Dotation de Solidarité Rurale
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FA	Fiscalité Additionnelle
FB	Foncier Bâti
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FCTVA	Fond de Compensation de la TVA
FIL	Réseau Finances Locales
Filocom	Fichier des Logements par Communes
FnB	Foncier non Bâti
FNGIR	Fond National de Garantie Individuelle de Ressources
FPIC	Fonds National de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales
FPU	Fiscalité Professionnelle Unique
FPZ	Fiscalité Professionnelle de Zone
GFP	Groupements à Fiscalité Propre
GRALE	Groupe de recherche sur l'administration locale en Europe
GVT	Glissement Vieillesse Technicité
ICMA	International City/County Management Association
IE	Impôts (sur les) Entreprises
IFER	Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGF	Inspection Générale des Finances
IM	Impôts (sur les) Ménages
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
InveST	Investissement public local) et Systèmes Territoriaux
IPL	Investissement Public Local
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
JORF	Journal Officiel de la République Française
LPPF	Loi de programmation des finances publiques

LRL	Loi Libertés et Responsabilités Locales
MAC	Marge ou coefficient d'Autofinancement Courant
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et de l’Affirmation des Métropoles
NOTRe	Loi portant sur la Nouvelle Organisation du Territoire de la République
NPNRU	Nouveau Programme de Renouvellement Urbain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organisme d’Administration Centrale
ODAL	Organisme d’Administration Locale
ODEDEL	Objectif d’Evolution de la Dépense Locale
OFGL	Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales
PCH	Prestation de Compensation du Handicap
PFIA	Potentiel Financier Intercommunal Agrégé
PFT	Potentiel Fiscal Territorial
PGS	Opérations Grands Sites
PIB	Produit Intérieur Brut
PLH	Programme Local de l’Habitat
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance PSC
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
RCT	Loi portant Réforme des Collectivités Territoriales
REI	Répertoire des Eléments d’Imposition
RGSF	Réseau des Grands Sites de France
RRF	Recettes Réelles de Fonctionnement
RMI	Revenu Minimal d’Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SAN	Syndicat d’Agglomération Nouvelle
SDCI	Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
SDIS	Service Départemental d’Incendie et de Secours
TASCOM	Taxe sur les Surfaces Commerciales
TH	Taxe d’Habitation
TICPE	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques
TIPP	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TPZ	Taxe Professionnelle de Zone
TSCA	Taxe sur les Conventions d’Assurance
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VLC	Valeur Locative Cadastre
VRTS	Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires

Table des matières

Chapitre introductif.....	7
Introduction.....	9
1-Les finances publiques locales comme objet ?	11
2-Un objet livré à des visions complémentaires	21
3-Une construction fondée sur des emprunts théoriques.....	27
3-1-Un cheminement procédant par emprunts.....	27
3-2-Un mode d'approche systémique, territorialisé et diachronique.....	35
4-Des orientations méthodologiques.....	39
4-1-Des données statistiques et l'établissement de typologies.....	41
4-2-Des approches qualitatives « à dire d'acteurs »	51
Eléments de conclusion	53
Chapitre 1 - Le système financier local et son édification complexe.....	57
Introduction.....	59
1-Une affirmation progressive du système financier local	63
2-Une structuration interne et des mutations conjointes	77
2-1-La dynamique spécifique de l'investissement public local	77
2-2-Les charges courantes, une dynamique à la fois induite et autonome	89
3-Une acception de la soutenabilité du système financier local.....	97
Eléments de conclusion	109
Chapitre 2 - La fiscalité locale, des principes et des réalités	113
Introduction.....	115
1-Des collectivités inégalement dotées en capacités de taxation.....	123
1-1-Des facteurs contribuant à la distribution différentielle des bases d'imposition	125
1-2-La variabilité de la richesse potentielle locale	131
2-Le pouvoir local de taxation en questions	145
2-1-Un recours modéré à l'exercice du pouvoir de taux.....	145
2-2-L'exercice localement différencié du pouvoir local de taxation	149
3-La fiscalité locale, aux prises avec les situations et les politiques locales	157
3-1-Le système fiscal local, entre continuités et ruptures	161
3-2-La fiscalité des métropoles : des déclinaisons communes pour des entités singulières	167
Eléments de conclusion	177

Chapitre 3 – L’emprunt local, un sujet à risques	183
Introduction.....	185
1-Des politiques d’endettement aux prises avec diverses logiques	193
1-1-Un système pluri-acteurs	195
1-2-Des logiques des institutions prêteuses	197
2-L’endettement, au sein d’un triptyque et de trajectoires à configuration locale	201
2-1-Endettement, impôts et dépenses : une configuration en triptyque	201
2-2-Un triptyque aux formes contrastées	203
2-3-Les trajectoires variables d’endettement des ensembles intercommunaux.....	221
3-Des politiques locales d’endettement à hauts risques ?	225
3-1-Les emprunts toxiques, des prises de risques électoralistes ?	229
3-2-Des contaminations budgétairement et territorialement situées.....	233
Éléments de conclusion	245
Chapitre 4 – L’intercommunalité dans l’ordre des différences territoriales.....	251
Introduction.....	253
1-Le bloc communal et la recreation d’un ordre de différences	263
1-1-Intercommunalisation, intercommunalité et ensembles intercommunaux.....	263
1-2-Des indices relatifs à l’institutionnalisation de l’intercommunalité	281
2-L’intercommunalité et son adaptation territoriale en actes.....	295
2-1-L’intercommunalité et les arrangements locaux autour d’enjeux de solidarité.....	295
2-2-L’implication financière de la communauté, condition de sa position de chef d’orchestre.....	301
2-3-Une intercommunalisation progressive de la gestion financière des moyens humains.....	307
Éléments de conclusion	315
Conclusion	321
Une construction sur la base des apports des travaux effectués.....	323
Des perspectives de dépassements et de pistes à emprunter.....	335
Références bibliographiques	351
Annexes.....	385
Annexes du Chapitre 1.....	387
Annexe 1 - Le fonctionnement simplifié du budget local.....	387
Annexes du Chapitre 2.....	389
Annexe 2 - Les modalités actuelles d’évaluation de la valeur locative cadastrale (VLC)	389
Annexes du Chapitre 3.....	391
Annexe 3 – La trajectoire de l’endettement public local.....	391
Annexe 4 – Les ratios prudentiels conventionnels	396
Annexe 5 – Des profils-types fiscalo-financiers et (socio-)territoriaux.....	397
Annexe 6 – L’analyse des trajectoires d’endettement des ensembles intercommunaux.....	399
Annexe 7 – Les emprunts toxiques, des analyses détaillées	402
Annexes du Chapitre 4.....	408
Annexe 8 – Les communes et leurs GFP au sein des finances publiques locales.....	408
Annexe 9 – Les groupements à fiscalité propre et leur évolution selon leur type et régime fiscal	414
Liste des tableaux.....	421
Liste des figures	425
Liste des cartes.....	427
Liste des encadrés.....	427
Glossaire.....	429
Table des matières	433

**Dossier de candidature
HABILITATION à DIRIGER des RECHERCHES HDR**

Volume 1 – Itinéraire détaillé

Françoise Navarre

EUP – Lab'Urba

sous le parrainage de **Bernard Fritsch**, Professeur,
Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes (IGARUN)

Soutenance le **29 juin 2021**

Composition du jury

Guy Baudelle, Professeur, Université Rennes 2

Xavier Desjardins, Professeur, Sorbonne Université (rapporteur)

Sonia Guelton, Professeure, Université Paris Est Créteil

Antoinette Hastings-Marchadier, Professeure, Université de Nantes (rapporteure)

Corinne Larrue, Professeure, Université Paris Est Créteil

Jean-Michel Uhaldeborde, Professeur émérite, Université de Pau et des Pays
del'Adour (rapporteur)

Sommaire

Un itinéraire non linéaire, voire hybride	9
Des enseignements et des activités pédagogiques	15
Un cadre d'évolution favorable.....	18
Des partenariats (externes/internes) et des initiatives partagées.....	23
Un mode d'articulation spécifique : le réseau FiL ?	27
Annexes	31
Activités du réseau FiL.....	33
Synthèse des travaux.....	35
Curriculum Vitae détaillé.....	63

« L'énigme 'Je-Nous' demeure, de génération en génération, tandis que moi, toi, les autres, meurent, et le langage est l'énigme qui, séparés que nous sommes les uns des autres, nous unit par-delà..., en deçà... par quoi ? En qui ? Serait-ce, cet inconnaissable, le Sujet du verbe Etre ? »

(Dolto, 1984, p. 373)

« Pour commencer, prenons comme symptôme, ou tout au moins comme indicateur, d'une des manières de traiter le 'je' en sociologie, celui de l'auteur, une recommandation reçue au cours de notre prime socialisation sociologique. La consigne du maître, (...), confortée par la lecture des textes, notamment de cette mouvance théorique, était claire et précise : un tel pronom personnel devait être évité dans la mesure du possible sauf dans la première note avec les remerciements et les précisions sur les conditions du travail. (...) Pour nous, cette quasi-absence avait une signification : l'auteur devait s'effacer le plus possible afin de ne pas encombrer le lecteur dans sa quête du savoir. »

(de Singly, 2015, p. 2)

« Si l'on fait varier les échelles de temps ou l'étendue de l'espace social concerné, il n'est pas de recherche scientifique qui n'apparaisse pas comme intrinsèquement liée à l'action. Cependant toute recherche ne se définit pas d'emblée par rapport à l'action, et nous nous concentrerons (...) sur celles qui ont cette intention. Cette auto-définition peut concerner une recherche sur l'action, pour l'action ou bien dans l'action. »

(Albaladejo, Casabianca, 1997, p. 128)

« Expression particulièrement vertueuse, la notion de 'savoir d'action' paraît aujourd'hui rallier les suffrages les plus divers. (...) Ce succès est probablement dû, pour l'essentiel, à l'association de deux termes traditionnellement opposés et complémentaires, porteurs l'un et l'autre d'une forte charge de significations dans la tradition occidentale ; elle semble autoriser en effet le cumul, dans une configuration qui se veut nouvelle, des attributs sociaux, habituellement distincts, attachés à la notion de savoir, notamment sa stabilité et sa transmissibilité, et à la notion d'action, notamment la désignation d'un rapport de transformation par un sujet de son environnement. A l'évidence, on se trouve là en présence d'une nouvelle illustration d'un phénomène maintes fois relevé par les auteurs de sciences politiques et de gestion : le phénomène d'ambiguïté fonctionnelle. »

(Astier et *al.*, 2004, p. 6)

A la lecture de mémoires établis pour obtenir le diplôme d'Habilitation à diriger des recherches (HDR), et relevant de la section 24 du CNU (voire de la section 23), on constate que les volumes retraçant l'évolution biographique des candidats sont très divers. Tout se passe comme si chacun adoptait son propre mode de narration réflexive, jalonnant son récit des éléments qui lui semblent significatifs. Cette diversité fait probablement écho à l'absence de formalisation d'une structuration (académique, universitaire, scientifique...) commune, celle qui pourrait être attendue. Sans doute par ailleurs ne peut-il en aller autrement, la diversité reflétant les spécificités de chaque trajectoire.

Cette variété peut encore être à l'image des défis qu'impose l'exercice, de leur intensité, dont tout un chacun cherche à s'accommoder, ce qui *in fine* rejaillit sur les formes et les contenus. Comment en effet rendre compte de singularités sans qu'elles prennent un tour trop personnalisé ? Comment encore opérer une reconstruction de façon à transformer une succession d'étapes, un ensemble d'initiatives tout en parvenant à témoigner d'une certaine rationalité ? Tenir le fil rouge tout en gardant la bonne distance...

Nous tentons de nous ranger à ces défis communs, et compte tenu de la modularité que semble implicitement autoriser le cadre de l'exercice, nous avons choisi de relater notre trajectoire en adoptant 5 points de vue, complémentaires à défaut d'être exhaustifs¹. Le premier relate, de façon chronologique, les principales étapes qui ont contribué à la non-linéarité de l'itinéraire emprunté jusque-là. Le second revient sur les activités pédagogiques qui tiennent une place essentielle dans le parcours d'un enseignant-chercheur. Le troisième a trait au cadre favorable que constitue le laboratoire Lab'Urba pour le déploiement d'activités scientifiques. Le quatrième donne l'occasion de faire état de divers partenariats, au centre des initiatives et des chantiers en cours. Enfin, le cinquième est dédié aux activités du réseau Finances Locales FIL, comme lieu de lien entre recherche et action.

Au préalable, nous souhaiterions faire état d'une omission, présente dans cet exercice de reconstruction, au moins tel que nous l'avons conduit. Selon F. Dolto (1984), les étapes (archaïques) du développement se déploient dans la relation affective nouée à la relation langagière. Ce développement et cette relation se construisent dans une proximité à des figures tutélaires, incarnées ou non. L'altérité, le lien à autrui sont donc consubstantiels, et en permanence indissociables des façons d'être et d'agir. Ce qui suggère, à tout instant, une empreinte personnelle et interpersonnelle marquant chaque activité. Partant, aucun des travaux mentionnés, aucun des temps évoqués... ne saurait être détaché des interrelations dans lesquelles il s'est inscrit. Les partenariats de travail, éphémères ou durables, placés sous le sceau de la confiance, sont toujours source d'une synergie féconde ; implicitement ou explicitement, pour certains d'entre eux, ils ont conduit à des évolutions sensibles. Fondatrices et quelquefois structurantes, ces interactions sont tues... Et mentionner une omission ne suffit pas à la réparer !

¹ Cf. *Curriculum vitae* détaillé en Annexe.

Un itinéraire non linéaire, voire hybride

Le récit d'une trajectoire pourrait engager à sélectionner les moments-clés qui ont contribué à la façonner, en les organisant au nom d'une rationalité qui transparaîtrait *a posteriori*, alors que cette rationalité n'était pas réellement envisagée *a priori*, quand elle n'a pas toujours été entièrement de mise. Un grand écart subsisterait alors entre un itinéraire, marqué dans les faits par sa non-linéarité, et son rendu-compte. Aussi, afin de rester relativement fidèle à notre parcours effectif, préférons-nous éviter de passer sous silence des disruptions successives ou simultanées, des pas de côtés, qui ont contribué au caractère hybride du parcours, à la fois de formation et professionnel. Il nous semble alors que cinq points d'étapes majeurs ont concouru à donner forme à la trajectoire empruntée.

De premiers pas de côté

L'Institut National des Sciences Appliquées (INSA) de Lyon ouvrait en 5ème année du cursus d'ingénieur, au sein de l'option Génie Civil et Urbanisme, la possibilité d'approfondir ce qui relève du domaine de l'aménagement. S'offrait également l'opportunité de préparer, conjointement, un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en Géographie (appliquée à l'aménagement urbain) à l'Université de Lyon 2. Autant d'occasions de bénéficier d'apports en sciences humaines et sociales, de faire de premiers écarts à l'endroit (ou à rebours ?) d'une formation essentiellement technique. Un mémoire de DEA dédié aux mouvements sociaux et aux premiers conseils de quartier à Villeurbanne², qu'il s'agisse de son sujet ou des méthodes d'investigation mises en œuvre, se situait aux antipodes d'une vision jusque-là principalement orientée par une logique opérationnelle éprouvée.

A l'INSA, le programme de cours de l'année laissait par ailleurs place à un enseignement consacré aux finances locales, soulignant leur importance majeure dans la production comme dans le fonctionnement des ensembles urbains. Les contenus des budgets des collectivités se prêtent à des traitements quantitatifs auxquels se livrent volontiers les futurs ingénieurs. Cependant, il leur apparaît rapidement que l'intérêt va bien au-delà. Les montants inscrits dans les documents budgétaires locaux ne sont pas seulement les figures d'une catégorisation comptable, d'une algébrique rassurante ou d'une recherche d'un équilibre budgétaire probant. Ils signifient des stratégies ou des politiques, des compromis entre plusieurs finalités ; ils tendent encore vers la concrétisation de choix locaux en matière de réalisation d'équipements, au service du développement d'un territoire et finalement, d'un dessein d'action et de changement. Ainsi se sont installés de premiers rudiments et intuitions, ainsi qu'un souhait de ne pas en rester là.

Une sensibilisation à la recherche

Ne pas en rester là et conforter les premiers apprentissages lyonnais, que ce soit dans le domaine de l'aménagement en général ou dans celui des finances locales en particulier : tels étaient des objectifs auxquels la formation dispensée à l'Institut d'Urbanisme de Paris (IUP - Université de Paris XII/Est Créteil) semblait pouvoir répondre de façon tout à fait appropriée. Elle l'a fait, à un nouveau détour près...

Le stage professionnalisant prévu dans le cadre du diplôme³ s'est déroulé au sein du laboratoire de recherche L'Oeil (Laboratoire de l'Observation et de l'Etude des Institutions Locales)⁴. La participation à divers travaux conduits par les membres de l'équipe s'est progressivement intensifiée, suscitant ou révélant une appétence pour les démarches de recherche.

² Flahaut D., Moncada P., Navarre F., 1978, *Étude des rapports entre l'habitant, son habitat, et son environnement à Croix Luizet, les Buers*, Mémoire de DEA : Géographie appliquée à l'aménagement urbain : Lyon 2, sous la direction de M. Bonneville et de B. Meuret.

³ DIUP, Diplôme de l'Institut d'Urbanisme de Paris.

⁴ Créé et dirigé par le professeur R. Prud'homme.

Les travaux en question se déroulaient dans des conditions tout à fait spécifiques, déroutantes mais stimulantes. Si chaque membre de L'Oeil cultivait une sensibilité dans un domaine qui lui était propre⁵, la mutualisation au sein de l'équipe était forte. La spécialisation de chacun était alors toute relative ; l'approche économique, le maniement du traitement quantitatif et statistique fondaient entre autres une transversalité, un mode partagé de raisonnement⁶ et de travail⁷. Les expériences de recherches purement académiques, les études conduites avec des bureaux d'études, en lien avec diverses institutions, se succédaient. La spécialisation n'était par ailleurs pas non plus géographique, chaque membre développant des travaux tant dans le cadre national qu'à l'échelle internationale.

La première expérience forte de recherche a été la participation aux travaux effectués en réponse à une commande émanant de la Communauté européenne et portant sur la contribution des infrastructures au développement régional. Nous avons, avec R. Prud'homme, réalisé la partie française de l'étude (Navarre, Prud'homme, 1982 [56])⁸. Celle-ci a été menée selon un cadre et une méthodologie communs à l'ensemble des (9) pays participants, sur la base des réflexions conceptuelles développées par les experts nationaux (universitaires et économistes). Le bénéfice d'une allocation de recherche de 3ème cycle (DGRST) nous a permis, à partir du travail d'ensemble, de produire des développements propres et ainsi, une thèse de docteur ingénieur en Aménagement et urbanisme, (soutenue en 1984 [55]). La teneur du mémoire, les publications qui l'ont accompagnée ont donné lieu à une qualification en section 5 (Sciences économiques) par le CNU. Sur ces bases, à partir de divers supports administratifs (postes d'enseignante associée), l'investissement à l'IUP a pu se poursuivre sous forme d'activités pédagogiques et de travaux de recherche.

Au centre des investissements, les finances publiques locales

L'intérêt pour les finances publiques locales ne s'est à aucun moment démenti. Il a en particulier été au centre des enseignements que nous assurions alors à l'IUP. Les difficultés récurrentes d'accès à des données statistiques détaillées⁹ ont limité les possibilités de développer, au sein de L'Oeil, des travaux d'ampleur dans le domaine¹⁰. Nous avons cependant réalisé plusieurs études dédiées aux finances de collectivités marocaines ([53], [54]), tunisiennes [51], sur la base de partenariats avec diverses institutions (dont la Banque Mondiale).

Le statut d'enseignante associée est incertain, tout autant que les perspectives d'une titularisation dans ces fonctions¹¹... En l'attente, la nécessité – éventuelle – d'opérer une bifurcation professionnelle nous a amenée à occuper un poste de chargée d'études (à mi-temps) au sein de la cellule Finances locales de l'AUDIAR (Agence d'Urbanisme du District et de l'Agglomération de Rennes). Ce positionnement s'est accompagné d'un double engagement : d'une part, dans des recherches auxquelles les membres de l'AUDIAR étaient associés (portant sur la tarification des services publics locaux, sur les coûts de l'urbanisation¹², [49], [50]) et d'autre part, dans des missions de conseil, de formation¹³ en matière de finances locales, domaine dans lequel l'Agence cherchait à affirmer son expertise.

Durant cette période (jusqu'en 1991) s'est constituée puis consolidée une forme de complémentarité et de synergie entre activités d'enseignement, de recherche et de conseil ou d'études. Autour d'un même objet,

⁵ Des transports à l'environnement en passant par la redistribution opérée par l'intermédiaire des budgets publics...

⁶ Ou de forme d'administration de la preuve ?

⁷ Les spécificités des approches territoriales conduites par les membres de l'Oeil sont détaillées ultérieurement.

⁸ Les publications sont référencées et numérotées [n°] dans le Curriculum vitae détaillé joint en Annexe.

⁹ Alors détenues, pour l'essentiel, par les Services du Ministère de l'Intérieur.

¹⁰ L'un des projets, celui de mettre en évidence l'incidence (ou non) des appartenances partisans des élus sur les comportements financiers locaux, a notamment dû être abandonné. Il était initialement conçu comme support à l'élaboration de la thèse de doctorat.

¹¹ Celle-ci a été effective en 1989, avec l'obtention d'un poste de Maître de Conférences à l'IUP.

¹² Sot des travaux développés par A. Guengant, poursuivant les explorations initiées par Y. Fréville.

¹³ Après des élus rennais et de leurs services, sur la base de diagnostics et de simulations à partir des comptes de leurs collectivités.

les modes d'apprentissage et de transmission, d'approfondissement ne sont assurément pas analogues ; ils enjoignent néanmoins à une porosité dans les questionnements.

Un cadre particulier d'exercice

Obtenir un poste et en partir, à l'issue de 13 années passées à l'IUP... Était-ce une contradiction ou une évolution ? C'était en tout état de cause s'éloigner pour développer une autre forme d'expertise, toujours en matière de finances publiques locales. Celle-ci s'est progressivement construite lors d'une mission de long terme (1991-1996)¹⁴ effectuée pour le compte de la Banque Mondiale dans le cadre du second Projet urbain de la Ville de Conakry (Rép. de Guinée). Il s'agissait là de proposer et de conduire un ensemble d'actions portant à la fois sur la mobilisation des ressources de la Ville et de ses (5) Communes, et sur le renforcement de leur cadre institutionnel. Ces actions et ce renforcement n'étaient pas des fins en soi, mais bien des moyens destinés à conforter l'offre de services publics locaux, l'aménagement et les conditions d'habitat au sein de la capitale guinéenne, en mettant en place les conditions d'une autonomisation progressive au regard des apports des bailleurs de fonds internationaux, alors fortement présents.

Le cadre de la mission, les échanges avec les nombreux consultants intervenant au titre du Projet et sur des axes sectoriels spécifiques, les relations régulières avec les autorités locales et les membres de leurs Services, les réunions périodiques avec les représentants de la Banque... ont été propices à des expériences formatrices. D'incessants allers-retours entre « savoirs » académiques, adaptations pragmatiques sous la pression des contraintes, dans la nécessité d'obtention de résultats tangibles ont en effet été nécessaires. Le bailleur de fonds est dans une quête constante d'efficacité, de ses interventions et de ses intervenants, au nom d'une vision que ne partagent pas toujours les acteurs locaux. Ces derniers sont également des commanditaires engagés dans des enjeux et des positionnements politiques propres. Ce qui a naturellement conduit à une recherche permanente d'une posture d'intermédiation, à trouver dans un écart certain entre les attentes des uns et les objectifs des autres. Tout autant, cette période a suscité des interrogations quant aux conceptions de l'autonomie financière locale, aux contenus d'un processus de décentralisation, tous deux tenus comme des idéaux théoriques, à leur possible concrétisation dans un contexte économique et politique tendu.

Un retour aux « fondamentaux » ?

À l'issue de ce séjour et de quelques années de réadaptation¹⁵, la réintégration à l'IUP (en 2004) a permis de renouer avec les « fondamentaux ». Cette réintégration doit beaucoup aux conditions facilitatrices et à la bienveillance qui ont alors prévalu, notamment de la part de la Direction de l'Institut ; « remettre le pied à l'étrier » dans une institution qui avait fortement évolué n'aurait sinon guère été envisageable.

Depuis, en termes d'enseignement comme de recherche, ce qui a trait aux finances des collectivités prime toujours. Cet investissement n'est pas exclusif d'investigations dans différentes dimensions de l'action publique menée par les collectivités (dans le domaine des politiques de l'habitat par exemple – *cf. infra*), en lien avec le développement urbain et territorial. Les activités dites d'expertise ne sont pas non plus absentes, prenant forme de contributions apportées pour étayer, sur le plan fiscal et financier, des diagnostics produits à la veille de recompositions institutionnelles et territoriales¹⁶.

¹⁴ Et rendue possible grâce à l'obtention d'une mise en disponibilité au regard de la position occupée à l'IUP.

¹⁵ Dont une partie a été dédiée à de premières expériences d'enseignement dans des formations (professionnelles) en alternance.

¹⁶ Nous faisons référence aux travaux réalisés (en 2013) dans le cadre du partenariat avec le bureau d'études QuelleVille chargé de l'évaluation du Programme Local de l'Habitat de Rennes Métropole (et notamment, à la mise en évidence des incidences financières des constructions de logements sur les besoins en équipements), à l'étude effectuée (en 2014) à la demande de la Ville d'Aulnay (afin de mettre en évidence les impacts budgétaires d'une intercommunalisation), à la participation (en 2015) à une mission conduite par

Plus largement et allant jusqu'au stade de l'évaluation, elles interrogent la façon dont se pose (ou non) la question de la mobilisation des ressources publiques locales, dans différents contextes territoriaux et à divers moments d'élaboration de dispositifs d'intervention. Ainsi se tissent et se maintiennent des liens avec la conduite de l'action publique locale, dans ses différentes facettes. Les missions d'études, certes circonscrites, forment ainsi un point d'articulation entre les finances des collectivités et les multiples dimensions du cadre d'intervention de ces dernières, entre activités universitaires et pratiques (plus) opérationnelles.

Avant de détailler les articulations et complémentarités entre formes d'intervention et domaines d'investigation, mentionnons que l'orientation des activités déployées, en cohérence avec l'appartenance disciplinaire du poste occupé, référencé en section 24 (Aménagement de l'espace, urbanisme) du CNU, a conduit à un rattachement à cette section (depuis 2014, suite à une demande motivée et acceptée). Ce qui est une façon de révéler, de façon concrète, la pluridisciplinarité propre aux domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, celle que cultivent à la fois l'École d'Urbanisme de Paris (EUP)¹⁷ et le Lab'Urba dans lesquels nous évoluons.

Le carnet de voyages, que nous avons succinctement dressé, révèle que la trajectoire suivie est faite de divers emprunts, de plusieurs détours. Les finances publiques locales constituent assurément un des vecteurs de son unité, mais également un des moteurs de ses aléas !

Il apparaît, au travers des diverses activités conduites que si elles possèdent leurs propres logiques et conventions, la mobilisation de ressources par les collectivités et leur utilisation ne sauraient être tenues comme des isolats, que ce soit d'un point de vue théorique ou pratique. Les finances donnent lieu à l'élaboration de politiques spécifiques ; tout autant peuvent-elles constituer des enjeux de pouvoir. Ces pratiques ne prennent cependant pleinement leur sens qu'au regard de finalités d'action que s'assignent ou que choisissent leur représentants, en tenant compte du contexte dans lequel ils évoluent.

La production de connaissances en matière de finances des collectivités ne peut alors s'entendre sans faire référence à ces priorités et aux logiques présidant à la conduite des politiques publiques locales. Peu ou prou, cet ensemble d'actions concourt à la production et à la gestion des ensembles urbains, à leur aménagement et finalement, au développement des territoires. Les passages, voire les allers-retours, entre notre objet central d'investigation et les travaux portant sur les domaines d'action en question, sur les configurations urbaines et territoriales dans lesquelles ces interventions se déploient et sur lesquelles elles influent, sur les stratégies et projets dans lesquels ils s'insèrent, se justifient ainsi aisément. Cette proximité, voire cette intrication théorique, incitent en outre, à notre sens, à une articulation avec les actions elles-mêmes. Cette dernière se déploie selon au moins deux directions : celle de l'intégration-compréhension, celle de la pratique elle-même.

Nous empruntons à l'économie publique locale bon nombre de concepts, de justifications théoriques afin de positionner nos entrées problématiques, d'explicitier nos résultats empiriques (cf. Volume 2). Comparativement à l'économie publique dont elle est issue, l'économie publique locale incorpore les caractéristiques spatiales des biens (publics locaux) résultant des interventions des entités décentralisées, ainsi que le jeu complexe des interrelations entre représentants des divers niveaux de gouvernement impliqués¹⁸.

la coopérative conseil Acadie, portant sur la recomposition des intercommunalités du Pays Basque (et visant à en souligner les enjeux financiers).

¹⁷ L'École d'Urbanisme de Paris est issue de l'union, en 2015, entre l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est Créteil) et l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris Est Marne-la-Vallée).

¹⁸ Cette distinction est empruntée à B. Dafflon et à T. Madiès (2008, Fédéralisme financier et Décentralisation, intervention dans le cadre du Semestre d'automne, <http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/chapitre%201.pdf>).

Elle est donc à la fois ‘spatialisée’ et ‘incarnée’. Nos confrontations avec les réalités indiquent que tout se passe comme si ce corpus, tout en étant précieux, demeurerait en perpétuel décalage avec les faits eux-mêmes. Ne serait-ce qu’en matière de ressources fiscales, les capacités des communes rennaises, les volontés politiques de leurs décideurs... sont si diversifiées qu’il est difficile de les faire entrer dans un modèle commun, liant par exemple l’importance des bases taxables et l’intensité des pressions fiscales exercées sur les contribuables. Tout autant les modalités de recours à des emprunts et de gestion des stocks de dette différent-elles sensiblement, etc.

Il apparaît qu’il peut difficilement en aller autrement puisque, en tant que tel et par construction, le processus de décentralisation¹⁹ sous-entend les germes d’une différenciation territoriale. Il se décline en outre dans des contextes territoriaux eux-mêmes différenciés, produits de trajectoires sociodémographiques, productives, politiques... antérieures, convergentes ou divergentes. A l’intérieur de conventions fiscales, comptables ou budgétaires communes, les représentants des collectivités sont dépositaires d’une autonomie propice à l’élaboration de politiques financières propres, à la mise en place d’instruments ou de dispositifs budgétaires qu’ils estiment adaptés à leur situation, cohérents avec leurs choix. Un cadre commun d’analyse peut difficilement rendre compte de la diversité des pratiques qui en résultent, même si celle-ci demeure contenue. Toute modélisation qui en est issue laisse persister un résidu, pratiquement irréductible. Ce résidu ne serait-il d’ailleurs pas l’essentiel ?

De là découle, en tout état de cause, la nécessité d’observer au plus près cette diversité, d’analyser comment elle se structure progressivement, de repérer quels sont les mécanismes les plus contraignants contribuant *a contrario* à la contenir. Le recours à des analyses localisées, l’intégration de l’expression même des acteurs locaux apparaît rapidement comme une nécessité. Ce qui engage vers une complémentarité de protocoles méthodologiques, à l’emploi de modes d’investigation qualitatifs là où l’analyse quantitative, tout en étant privilégiée, ne peut de toute évidence pas s’avérer suffisante. Ainsi, à l’occasion de plusieurs opérations de recherche (*cf. infra*)²⁰, nous sommes-nous engagé dans cette articulation, voire dans cette hybridation. Les retours de terrains, les dires d’acteurs... viennent étayer des résultats d’ensemble, infirmer des hypothèses de départ et en tout état de cause, apportent des éclairages inédits et indispensables²¹.

Les travaux que nous avons effectués et portant sur la tarification de la restauration scolaire²² constitueraient un exemple-type de la complémentarité entre dispositifs de mobilisation de matériaux empiriques. Si celle-ci était rendue nécessaire par le sujet mis à l’étude, nous l’avons également promue en vue de donner à ce dernier toute son ampleur et de diversifier les clés d’analyse, voire de compréhension²³. Initiée à l’issue de

¹⁹ Y compris lorsqu’il est diversement abouti, selon les contextes nationaux.

²⁰ Une synthèse systématisée des travaux figure en Annexe de ce Volume.

²¹ Et ce, tout en reconnaissant que nous ne disposons pas du bagage théorique et méthodologique suffisant pour une réelle mobilisation des matériaux qualitatifs.

²² Les travaux ont été effectués en 2008 dans le cadre d’un contrat de recherche entre le laboratoire CRETEIL et le PUCA, en réponse à la consultation lancée en 2007 par cette institution et intitulée « La citoyenneté urbaine : formes d’engagement et enjeux de solidarité ». Ces travaux ont donné lieu à la production du rapport de recherche et d’un chapitre au sein d’un ouvrage collectif ([26], [45]).

²³ Les données contenues dans les comptes des collectivités, celles présentes sur leurs sites et dans les documents officiels... ont permis de dresser un état des lieux des modalités de tarification et surtout, d’évaluer les incidences (plus ou moins) redistributives des pratiques tarifaires choisies localement. Nous les avons également utilisées en vue de constituer des supports que nous avons mobilisés lors des entretiens réalisés avec les élus, avec les représentants des Services concernés... Il importait alors de saisir le point de vue de ces derniers sur la redistribution (entre contribuables et usagers, au sein de ces derniers) opérée au sein de leur collectivité. Ce mode d’investigation a utilement contribué à faire apparaître les – fréquents – écarts entre les représentations et la réalité du système local de tarification. Les entretiens étaient en outre indispensables pour cerner si la tarification de la restauration scolaire, en tant que service du quotidien, faisait appel à des registres particuliers de citoyenneté et de solidarité, thèmes centraux de la consultation du PUCA dans laquelle cette étude s’est inscrite. Ils étaient un moyen privilégié pour recueillir les points de vue, registres de légitimation ou de contestation à propos d’une éventuelle gratuité du service. Cette dernière, lors de sa mise en place dans quelques communes de Seine St Denis, tout comme l’éventualité de sa généralisation, avait en effet suscité de vastes débats au sein de la classe politique.

traitements quantitatifs, la campagne d'entretiens a servi à réunir un matériau spécifique, rendant compte des pratiques courantes et des représentations associées, de le mettre en perspective avec le corpus théorique constitué dans le cadre de la consultation et ainsi, d'éclairer certaines facettes des représentations des « gouvernants », de leur relation politique aux « gouvernés », via les médiations financières que constituent les paiements des services publics locaux et leurs inévitables compléments, sous forme de contributions fiscales.

En écho avec cette diversité territoriale, nos pratiques professionnelles ont elles-aussi été diversifiées. Nous avons fait état d'incursions dans des activités d'expertise, de conseil..., hors de l'université elle-même. Si leur forme, leur durée... peuvent être mises en question, si leur lien avec un cursus académique peut lui-même être questionné, il nous semble que leur valeur ajoutée est difficilement discutable. Les publications universitaires engagent à une formalisation spécifique ; celle-ci est nécessaire à leur construction, à leur positionnement dans un champ de connaissances, ainsi qu'à leur reconnaissance. Ces conventions s'assortissent néanmoins d'un effet de distanciation au regard des réalités, d'un effort de généralisation ou d'une volonté de montée en généralité qui, tout en étant étayés, demeurent parfois fragiles. Tel acteur local ou expert familier du fonctionnement – financier – des collectivités met rapidement en évidence, à la lecture de ces productions, que le raisonnement tenu et ses conclusions ne trouvent pas à s'appliquer à tous les territoires, que la mise en évidence des enjeux assortis aux dispositifs (fiscaux, péréquateurs, etc.) examinés ne suffit pas à rendre compte de la complexité des cas de figure²⁴. Les éléments de « savoirs » sur l'action se révèlent mis en question, voire ébranlés, par les retours mêmes issus de l'action. Cette incertitude est salutaire. Elle engage en effet à poursuivre la mise en connaissance et en réflexion. Celle-ci reste cependant tributaire de son cadre d'exercice, des conventions à l'œuvre, voire des opportunités ouvertes par les consultations... Elle requiert, à notre sens, d'autres modes de mises à l'épreuve, d'enrichissement que procurent les « savoirs » provenant de l'action elle-même. Ces derniers invitent à de nouvelles interrogations, face à ce qui semblait aller de soi. L'énoncé des principes guidant la gestion des fonds publics pose *a priori* peu de problèmes ; les règles et calendriers présidant à l'établissement des budgets locaux semblent admis et mis en pratique, de façon commune. Quelles rugosités s'opposent alors, par exemple, à leur application, dans les modalités et formes imparties, pour les communes guinéennes ? Toutes les difficultés ne proviennent pas d'une transposition, sans ménagement, d'un cadre rigide et uniforme, hérité d'une période coloniale. L'identification des points de blocage, l'action au quotidien en vue de dépasser ces derniers, la recherche de modalités d'adaptation... enjoignent à puiser dans d'autres registres de compétences que ceux usuellement mobilisés dans le contexte universitaire. Certes, ces tentatives ne donnent pas lieu à une publication en bonne et due forme. Elles laissent cependant perdurer une forme de doute à l'égard de théories interprétatives et qui se voudraient trop englobantes et encore, une incitation à les questionner ou à rechercher leur juste formalisation.

Jusqu'à-là, nous avons principalement mis l'accent sur deux éléments centraux de la trajectoire empruntée, tels qu'ils se sont progressivement constitués, et étayés ; ils sont relatifs à des modalités de production de connaissance, diversement articulés à la conduite de l'action publique locale. Un troisième élément, tout aussi majeur, réside dans les activités d'enseignement, telles que nous avons pu les assurer, pour l'essentiel à l'IUP puis à l'EUP.

²⁴ La restitution de typologies confronte régulièrement à cette mise en évidence des écarts.

Des enseignements et des activités pédagogiques

Les relations avec l'enseignement se sont instituées très précocement et au moins, dès la fin du cursus professionnalisant de l'IUP. Et ce, bien davantage au nom de choix que de nécessités. Nous avons fait état de la complémentarité entre les « savoirs » (académiques) à propos de l'action publique locale, médiés par notre point d'entrée que constituent les finances des collectivités, et les « savoirs » issus de l'action elle-même, celle à laquelle nous avons pu contribuer. Ces éléments de connaissance dialoguent et sont indissociables. Une forme d'équilibre ne pourrait à notre sens être trouvée sans un troisième point d'appui, celui que constituent les activités pédagogiques. Ces dernières sont indispensables, pour au moins deux raisons. D'une part, elles requièrent un travail de structuration, de sélection au sein des productions théoriques, scientifiques existant en vue de construire un fil de cohérence, articulé aux objectifs de la formation et aux besoins des étudiants, tes qu'ils sont collectivement pressentis. D'autre part, elles nécessitent une attention à d'éventuelles manifestations d'incompréhension ou de difficile compréhension, ainsi qu'une écoute face aux questions des participants. Soit autant de réactions bousculant ce qui semblait pourtant aller de soi et impliquant en retour une recherche continue des formats pédagogiques et des contenus les plus propices à l'atteinte des objectifs communs.

Tableau 1 – Panorama des enseignements (2004-2020)

Intitulé/matière	Parcours/cursus		CM	TD	ETD	Période/ années
Finances locales	M1 - EUP	FI	24		36	depuis 2015
Finances publiques locales	L3 UPEC	FI	12	18	36	depuis 2005
Introduction aux finances locales	M2 DHAU	FI			30	depuis 2015
Finances et action publique locale	M2 – EUP - DUI	FA	6		9	depuis 2015
Financement de projets	M1 – IUP - EUP	FI	8		12	2007-2019
Les services publics locaux et leur financement	M1 - IUP	FI	28		42	2005-2007
Analyse financière	M2 – EUP - DeTer	FI	12		18	2015-2019
Analyse, gestion financière des collectivités	M2 – IUP - STPP	FI	28		42	2005-2014
Evaluation de politiques	M2 – EUP - DeTer	FI	8		12	depuis 2015
Evaluation de politiques et de projets	M2 – IUP/EUP - MOPU	FC	30		45	depuis 2007
Ingénierie de projet	M2 – IUP/EUP - MOPU	FC		6	6	depuis 2007
Etude et ingénierie professionnelle	M2 – EUP - HRU	FA		50	50	depuis 2015
SIG	M2 – EUP	FC		30	30	depuis 2015
SIG - Graphocarto	M2 – EUP - MOPU			12	12	depuis 2015
Statistiques et analyses de données	M2 - IUP	FI		14	14	2005-2007
Illustrator en pratique	M1 – M2 - IUP	FI		28	28	2004-2010
Cartographie numérique/Mapinfo en pratique	M1 – M2 - IUP	FI		56	56	2004-2013
Séminaire Transversal de Recherche STR	M2 - IUP	FI	14		28	2012-2014
Coordination ateliers	M2 - IUP	FI				2009-2011
Co-animation atelier	M2 – IUP - DeTer	FI				2012-2013

Notes : les volumes horaires sont approximatifs, ils varient notamment selon les maquettes pédagogiques ; DHAU = Diagnostic Historique de l'Aménagement Urbain (UPEM) ; DUI = Développement Urbain Intégré ; DeTer = Développement des Territoires ; HRU = Habitat et Renouvellement Urbain ; MOPU = Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains ; STPP = Stratégies Territoriales et Politiques Publiques

FI = Formation Initiale ; FA = Formation en Alternance ; FC = Formation Continue

Dans le tableau ci-dessus figurent l'essentiel des enseignements assurés depuis 2004²⁵. Ils s'articulent autour d'objectifs et de principes communs.

²⁵ Ceux effectués entre 1983 et 1991 en différaient peu, du point de vue des thématiques abordées.

En premier lieu, les contenus ont, sans surprise, majoritairement trait aux finances publiques locales, au financement des services publics locaux. Dans la mesure où les questions financières ressortent largement de préoccupations ayant trait à la conduite de l'action publique locale, nous l'avons explicité, leur sont adjoints des cours relatifs à l'évaluation des politiques publiques²⁶. Des développements particuliers sont encore consacrés à l'économie de l'aménagement et aux modalités de financement des projets urbains, en écho avec les objectifs de la formation dispensée à l'IUP/EUP. Celle-ci vise en effet, principalement en 1^{ère} année de master, à doter les étudiants d'une culture générale en matière d'aménagement et d'urbanisme ; elle vient compléter les fondamentaux acquis antérieurement, à l'issue de cursus très diversifiés. Comme les autres, les cours à connotation économique ou financière visent alors une acculturation, et non une spécialisation, dans des domaines, sectoriels ou disciplinaires, avec lesquels les participants sont peu ou pas familiarisés. En matière de finances locales, il s'agit alors de mettre en évidence quels sont les grands enjeux, les principaux leviers fiscaux, budgétaires... auxquels les collectivités, en tant que maîtres d'ouvrage, peuvent faire appel, tout en évitant la technicité des multiples dispositifs existant.

En second lieu, les enseignements à caractère méthodologique ne manquent pas, qu'il s'agisse par exemple de cartographie numérique, de traitements statistiques de données... Les savoir-faire afférents sont indispensables dans les métiers de l'étude en matière d'aménagement et d'urbanisme, dans les phases amont et aval des projets urbains, des stratégies et politiques de développement territorial... Ils font partie des « bagages » requis pour les (futurs) professionnels du domaine, de ceux également que nous mobilisons dans nos propres travaux.

En troisième lieu, ces enseignements ou activités pédagogiques se déroulent dans différents types de cursus : les parcours de l'IUP/EUP sont offerts pour les uns en formation initiale, pour les autres en formation par alternance (dont le parcours de master 2 Habitat et Renouvellement Urbain M2 HRU) et enfin, en formation continue (dont le parcours de master 2 Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains M2 MOPU). A cette diversité de situations répond une palette elle-même diversifiée de modes d'interventions. Les contenus et modalités pédagogiques doivent en effet être pensés en articulation étroite avec les missions effectuées par les apprentis dans leur lieu d'alternance (M2 HRU), en complémentarité avec les expériences professionnelles que possèdent les participants (M2 MOPU). Dans l'un comme l'autre des cas, leur conception, leurs formats... sont mis en perspective avec les « démarches compétences » initiées à l'EUP, enjoignant à une transversalité certaine bien davantage qu'à une spécialisation thématique ou disciplinaire.

Les enseignements effectués ne vont pas sans l'exercice d'autres activités pédagogiques.

Les premières tiennent à la coordination ou co-animation de travaux d'ateliers d'étudiants, tels qu'ils sont régulièrement pratiqués à l'IUP/EUP. Cette tâche, accomplie avec un ou plusieurs collègues, consiste à construire avec un partenaire (une collectivité locale, une agence d'urbanisme par exemple) une commande, formalisée sous forme de cahier des charges, puis à accompagner le ou les sous-groupes d'étudiants dans la réalisation des travaux. Ces derniers comportent le plus souvent une phase de diagnostic (socio-économique, morphologique...), aboutissent à des préconisations opérationnelles ou à des recommandations et incluent divers supports de restitution.

L'expérience que nous avons tentée avec la Ville de Nevers (2011-2013) constitue une des initiatives les plus originales – et porteuses – que nous ayons effectuées en la matière. Le Lab'Urba avait été saisi d'une demande du maire de la Ville souhaitant que soit mis en place, à son intention ainsi qu'à celle de ses collaborateurs et de quelques-uns des élus de l'agglomération, un cycle de séminaires relatifs aux problématiques d'aménagement et de développement du territoire neversois. A quelques collègues, nous avons organisé ces séminaires, co-animé (en 2012) un atelier d'étudiants de master 2 portant sur les

²⁶ Les moyens financiers sont positionnés au regard de finalités d'actions, l'efficacité de ces dernières pouvant/devant alors être mise en question.

problématiques liées à la centralité en villes moyennes. La démarche est allée jusqu'à la co-organisation d'un colloque sur le thème (en mai 2013), réunissant acteurs locaux et universitaires, au cours duquel les travaux des étudiants ont été présentés et discutés.

Les secondes consistent à l'encadrement régulier, chaque année, de mémoires d'étudiants²⁷, à l'occasion principalement de leur 2nde année de master. Ces mémoires, réalisés à l'issue de stages ou d'une année d'alternance (parcours M2 HRU), portent sur des thématiques très diverses. Si elles ne s'apparentent pas à des travaux de recherche *stricto sensu*, les productions des étudiants incluent toujours une mise en perspective, engageant une prise de position réflexive autour de leurs pratiques (pré)professionnelles. Elles comportent également la rédaction d'une note analogue à un article scientifique. Cette production est construite à partir d'une problématique élaborée en propre et repose sur la mobilisation d'un matériau empirique pertinent. L'accompagnement de ces travaux instaure de fait une porosité entre les démarches que nous sommes amenés à mettre en place lors de nos chantiers de recherche ou d'études et les activités pédagogiques elles-mêmes. Nous avons d'ailleurs cherché à conforter cette articulation en assurant régulièrement les séances collectives d'accompagnement des étudiants dans la démarche d'élaboration de leur mémoire (M2 HRU et M2 MOPU). Ceci nous a encore conduit à co-animer le séminaire transversal de recherche (STR), destiné aux étudiants de l'IUP (M2) souhaitant s'engager dans un travail doctoral.

Les troisièmes ont trait à l'exercice de fonctions d'intérêt collectif (cf. Tableau 2). Celles-ci sont particulièrement stimulantes lors des phases de création des formations (parcours M2 HRU par exemple) puis d'ajustements successifs de leur mode de fonctionnement, en synergie avec les collègues impliqués, ou bien encore lors des périodes de réflexion autour des modalités pédagogiques, des partenariats avec les milieux professionnels... (parcours M2 MOPU par exemple) accompagnant la reconfiguration des offres de formation.

Tableau 2 – Fonctions d'intérêt collectif (2004-2020)

Type	Période/ année
Responsabilité de la 2 ^{ème} année du master Urbanisme et Aménagement, M2 IUP	2006 et 2007
Responsabilité (2009) puis co-responsabilité du parcours Développement des Territoires, 2 ^{ème} année master Urbanisme et Aménagement M2 DeTer, spécialité Stratégies territoriales et politiques publiques STPP, IUP	2009 à 2011
Co-responsabilité du parcours en alternance Habitat et Renouvellement Urbain, 2 ^{ème} année master Urbanisme et Aménagement M2 HRU, EUP	depuis 2015
Co-responsabilité du parcours en formation continue Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains, 2 ^{ème} année master Urbanisme et Aménagement, M2 MOPU, EUP	2017
Responsabilité du parcours en formation continue Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains, 2 ^{ème} année master Urbanisme et Aménagement, M2 MOPU, EUP	depuis 2018

Tout en ayant un caractère professionnalisant, la formation à l'IUP/EUP se revendique comme étant une formation par et pour la recherche. Les activités pédagogiques s'entendent alors comme entretenant des liens étroits avec les domaines et démarches scientifiques de chacun des enseignants-chercheurs. Il importe alors de revenir sur le cadre, favorable, dans lequel les recherches elles-mêmes peuvent se déployer.

²⁷ A minima 5 à 10 chaque année.

Un cadre d'évolution favorable

Nous avons mentionné les activités d'étude, de recherche conduites au sein du laboratoire L'Oeil. Celui-ci a évolué, s'est recomposé au cours des années 90. Ses membres ont poursuivi leurs travaux dans le cadre du laboratoire CRETEIL (Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales), créé au début des années 2000. Ce Centre a laissé place, en 2008, au Lab'Urba²⁸. Ce dernier s'affirme comme un lieu pluridisciplinaire de recherche autour des multiples champs et objets participant de l'urbanisme. Il abrite de nombreuses activités ayant trait à la production et l'action collective urbaines. Le laboratoire valorise la recherche en lien avec l'action, en s'appuyant sur la pluridisciplinarité de ses membres. Sa - large - vocation en fait encore un cadre favorable pour héberger des travaux portant sur les finances des collectivités, telles que nous les entendons (*cf.* Volume 2). Ainsi nous sommes-nous spontanément inscrits dans les activités du laboratoire, et notamment dans l'équipe Politiques urbaines et développement territorial et désormais, dans l'axe Reconfigurations de l'action : politiques urbaines et pratiques de l'urbanisme²⁹.

Comme celui du CRETEIL, le fonctionnement du laboratoire est suffisamment souple pour que se développent divers types de travaux, que ceux-ci soient initiés par les enseignants-chercheurs eux-mêmes ou bien qu'ils soient engagés dans le cadre de commandes et en réponse à des consultations. Il laisse également place soit à des démarches individuelles (telles nos investigations portant sur la tarification de la restauration scolaire – *cf. supra*) soit, bien plus fréquemment, à des initiatives collectives. La plupart de nos réalisations entrent dans ce cas de figure.

Ces démarches collectives et ce fonctionnement en sous-équipes valent pour ceux de nos travaux ayant plutôt une vocation économique comme pour ceux ayant trait à des politiques sectorielles des collectivités locales. A titre d'exemple, nous pourrions mentionner les diverses productions consacrées à l'économie de l'aménagement (2009-2011). Sur la base d'une commande du PUCA, l'objectif initial consistait à dresser un état des lieux des travaux existant dans le domaine, à parvenir à en restituer une vision conceptualisée et à dessiner des axes à même de fédérer des travaux à venir. Afin de parvenir aux fins attendues, le domaine a donné lieu à une structuration en fonction des temps et des acteurs intervenant dans les processus d'aménagement, engageant à une répartition en conséquence des thèmes et des explorations entre les 3 chercheuses impliquées³⁰. Les réflexions ont ensuite été partagées afin de mettre en exergue des éléments transversaux et structurants. Un objet ou un domaine commun est de la sorte soumis à plusieurs éclairages, convergents ou divergents, mais relevant d'un même angle disciplinaire ([4], [44], [46]).

Une autre façon de procéder apparaît par exemple dans les travaux que nous avons conduits (et coordonnés) portant sur l'implication financière des intercommunalités dans le domaine des politiques de l'habitat [41]³¹. L'équipe était constituée pour une partie de spécialistes des questions relatives aux politiques locales de l'habitat³², pour une autre de membres familiarisés avec le fonctionnement financier des intercommunalités³³.

²⁸ La genèse du Lab'urba est retracée, à l'occasion de son 10^{ème} anniversaire, dans le numéro spécial de la *Lettre Passerelle*, élaborée par les doctorants du laboratoire (Numéro spécial, n°22, Décembre 2018, EDVTT, Lab'urba, 12 p.)

²⁹ Le projet scientifique et la structuration du laboratoire ont évolué à compter de 2019. A la répartition en équipes a succédé un regroupement des membres autour d'axes transversaux et éventuellement, dans des groupes-projets.

³⁰ S. Guelton s'est penchée sur « L'économie interne de l'aménagement », M.-P. Rousseau sur « La contribution de l'aménagement au développement économique » et F. Navarre sur « L'économie de l'aménagement et les processus d'urbanisation ».

³¹ Dans le cadre d'un contrat de recherche avec le PUCA, établi en réponse à une consultation lancée par ce dernier en 2009 et intitulée « L'intercommunalité dans les faits » (*cf.* <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/intercommunalite-a-l-epreuve-des-faits-2008-2012-a273.html>).

³² J.-C. Driant, M. Cordier, M. Le Hervet.

³³ S. Guelton, M.-P. Rousseau, F. Navarre.

Le protocole de travail a ménagé des temps communs d'acculturation respective, des dispositifs partagés (conduite d'entretiens, restitutions...) de façon à ce que la « percolation » puisse s'effectuer, au bénéfice de chacun et de l'avancement des réalisations prévues.

De telles modalités de réalisation et de fonctionnement collectif nous semblent favorables de plusieurs points de vue. L'un d'eux réside de toute évidence dans les stimulations que procurent les travaux partagés, celles que suscitent les échanges de points de vue. Ces échanges et complémentarités sont bien souvent indispensables³⁴, notamment lorsqu'ils contribuent à promouvoir une forme – plus ou moins aboutie – d'interdisciplinarité ou de mise en convergence des domaines sectoriels d'exploration. S'il semble trivial d'affirmer que les finances des collectivités ne sont que des moyens au service de leurs actions, il n'est pas indifférent d'explicitier ce qu'il en est concrètement, en matière de production de logement social par exemple. Cette explicitation n'est possible que grâce à la connaissance fine des dispositifs, leviers et ressorts de politiques..., dont disposent les spécialistes du domaine. La mise en commun provoque un effet de distanciation de chacun à l'endroit de ses « problématiques habituelles », mais également une forte valeur ajoutée au regard de son mode usuel de faire. Toutes proportions gardées, il serait ainsi tentant de paraphraser J.-C. Thoenig (2005), affirmant que l'identité (théorique) de chaque chercheur se construit dans l'interaction avec ceux qui ne sont pas de son « école » ; le devoir de centration consisterait alors, toujours selon l'auteur, à travailler sur plusieurs domaines à la fois, de façon à éviter de devenir prisonnier d'un seul paradigme, à entretenir une fertilisation croisée³⁵.

Un autre point de vue, à la faveur du CRETEIL puis du Lab'Urba, tient au côtoiement avec d'autres chercheurs, avec d'autres travaux qui se situent précisément au cœur de ce qui fait territoire ou bien encore au plus près de la territorialisation de l'action publique. Nous détaillons en quoi une vision territorialisée du système financier local nous semble primordiale (cf. Volume 2). La perception de l'intrication entre les logiques territoriales (de développement, d'aménagement...) et les budgets ou comptes des collectivités n'est en rien immédiate. L'analyse des finances de ces collectivités peut rapidement confiner à un point de vue sectoriel, ou à une forme de sectorisation, qu'il n'est pas aisé de rompre. La participation à l'équipe Politiques urbaines et développement territorial du Lab(Urba (puis dans l'axe qui lui succède) nous engage à une inévitable prise en compte de dimensions spatiales, des conditions de production des ensembles urbains et de la transversalité que ces dernières sous-entendent, des rétroactions de cette urbanité ou de cette territorialité sur les interventions dont ces ensembles, occupés ou habités, font l'objet. Traiter des politiques locales de l'habitat dans divers contextes territoriaux, questionner la centralité de Nevers à l'aune de celle valant dans d'autres villes dites moyennes... nous a incontestablement confronté à la nécessité d'intégrer ces intrications, de veiller à une transversalité inhérente aux réalités, observées et vécues.

Une interdépendance entre activités pédagogiques et de recherche

Une volonté est affirmée de manière permanente, tant à l'IUP qu'à l'EUP, à la manière d'une marque de fabrique : celle d'assurer une formation par et pour la recherche, en lien avec les pratiques professionnelles. Cette articulation ou cette complémentarité se concrétisent de différentes façons et nous avons eu l'occasion de l'expérimenter, de façon très concrète, à l'occasion des travaux auxquels nous avons participé en matière d'économie de l'aménagement (cf. *supra*). Le protocole de recherche, établi en lien avec le PUCA, incluait en

³⁴ En l'absence de connaissances relatives aux complémentarités des rôles entre acteurs publics et privés (S. Guelton), sur les aspects territoriaux du développement (M.-P. Rousseau), le travail dédié à l'économie de l'aménagement n'aurait pu voir le jour.

³⁵ L'auteur ajoute que cette démarche lui permet encore d'entretenir le devoir se situer disciplinairement.

effet une série de travaux d'ateliers d'étudiants, réalisés dans divers lieux de formation en aménagement et urbanisme³⁶.

La présentation de ces travaux, les échanges entre les participants et leurs enseignants ont constitué un matériau contribuant en particulier à analyser les relations s'établissant entre conception, pilotage, gestion... de projets urbains et dimensions économiques ou financières, au sein des pratiques des professionnelles, y compris lors des étapes de formation de jeunes praticiens [44].

Ces explorations n'ont été qu'une des occasions – ou des tentatives – concourant à l'établissement, puis à la consolidation, de partenariats avec des membres d'autres lieux d'enseignement et/ou de recherche, comme avec diverses institutions.

³⁶ Ce protocole et ses apports sont restitués dans le rapport établi avec S. Guelton en 2009 [44].

Des partenariats (externes/internes) et des initiatives partagées

Si les dimensions économiques et financière sont présentes au sein des productions ou initiatives déployées au sein du Lab'Urba, force est de reconnaître que les travaux relatifs aux finances publiques locales, y compris dans leurs liens avec la production ou la gestion urbaine, ne sont pas fortement représentés. Les possibilités de coopérations autour du thème sont circonscrites. Ce qui peut inciter à rechercher des partenariats ou des voies de collaboration externes. Qui plus est, les activités d'enseignement prennent souvent le pas dans les agendas, au point que le temps dévolu à des productions scientifiques se trouve singulièrement réduit. Trouver un espace-temps qui se prête à de nouveaux développements est une des raisons qui nous a conduit à déposer auprès du CNRS un dossier de demande de délégation, en 2013 puis en 2014, en vue d'être hébergée au sein du Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés Latts³⁷. Le projet envisagé devait s'inscrire dans l'axe Economie politique de la production urbaine présent dans ce laboratoire et être réalisé en lien avec les membres de l'équipe réunie autour de L. Halbert (chargé de recherche CNRS). Des coopérations avaient déjà été initiées avec ce chercheur et son équipe : elles avaient pris forme de séminaires autour des recompositions intervenues dans l'offre de financements (bancaires) aux collectivités, suite à la crise économique et financière de 2008 ainsi que de réflexions relatives à la dynamique de l'investissement public local, dans le contexte financier du moment (2012-2013).

En vue de soutenir la demande de délégation, le projet de travail portait sur l'analyse des politiques d'endettement des collectivités locales. Il s'agissait entre autres d'interroger l'existence des facteurs de différenciation territoriale en la matière, de mettre en évidence leur poids. Les chercheurs du Latts disposaient déjà d'une expérience dans la mise en évidence des logiques spatiales et dans l'analyse des conditions d'expression de l'action collective organisée³⁸. Des travaux relatifs aux conditions financières de l'action publique locale apparaissaient alors comme un complément aux approches développées au sein du laboratoire et portant notamment sur la financiarisation de la production urbaine.

Ces deux demandes successives n'ont pas abouti. De façon néanmoins à pouvoir investir de façon intense dans des activités scientifiques, nous avons demandé, et obtenu, auprès du Conseil National des Universités, en 2015, un Congé pour Recherches ou Conversions Thématiques (CRCT), d'une durée de 6 mois (2nd semestre universitaire). Initialement envisagé en vue de rédiger le mémoire d'HDR, ce Congé a été mobilisé pour produire un état des recherches dans le domaine des finances publiques locales [3]. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une commande du PUCA, en collaboration avec C. Allé³⁹, alors engagée dans un travail doctoral portant également sur les finances locales. En croisant les regards disciplinaires et en explorant les publications disponibles, cette démarche a servi à établir un bilan des connaissances existant à propos du système financier local français, telles que produites au cours depuis les années 80. Des perspectives de recherche, pour des travaux à venir, ont par ailleurs été proposées. Cette revue de la littérature scientifique nous a incontestablement permis de conforter le soubassement théorique de travaux que nous avons pu antérieurement réaliser ; elle constitue encore l'arrière-plan réflexif de la construction du système financier local, telle que nous la proposons actuellement (cf. Volume 2).

L'absence de délégation au sein du Latts n'a pas empêché le développement d'initiatives partagées avec les membres de ce laboratoire. La première se concrétise sous la forme d'un projet de recherche, financé par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et portant sur l'Investissement Public Local (IPL) ainsi que sur ses

³⁷ Cf. le site du Latts : <https://latts.fr/le-laboratoire/> et <https://latts.fr/chercheur/ludovic-halbert/>

³⁸ Notamment dans le cadre du programme FIDELE (Financement Durable Et Livret d'Epargne) conduit en de 2010 à 2012.

³⁹ Doctorante à Sciences Po (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques - Centre d'études européennes), sous la direction P. Le Galès et de P. Le Lidec.

modalités de financement. Ce projet, d'une durée initialement prévue de 24 mois, a débuté en 2017⁴⁰. Nous participons à sa coordination, avec L. Halbert⁴¹. Pour cette recherche, il est fait l'hypothèse centrale que, face aux mutations ayant affecté les finances des collectivités dans les années récentes et compte tenu du resserrement de la contrainte pesant sur les budgets locaux (tout particulièrement dans la période 2014-2017), l'on assiste à un accroissement de la différenciation interterritoriale en matière d'investissement public local (en fonction des caractéristiques socioéconomiques, fiscales et financières des territoires) et à une reconfiguration de l'action publique locale (perceptible dans les changements des volumes d'investissement, dans les priorités sectorielles et dans les processus afférents de décision). Le protocole méthodologique comporte un volet quantitatif et une exploration qualitative.

Des traitements statistiques visent à rendre compte de la distribution spatialisée des dépenses publiques locales d'investissement, de ses évolutions, à établir des profils-types territorialisés de collectivités (au sein de chacun des niveaux de gouvernement locaux)⁴².

L'exploration qualitative vise à analyser les mutations dans les choix, dans les processus de décision... des collectivités pour 3 domaines choisis de politiques sectorielles (logement social, aménagement, gestion du foncier et de l'immobilier). Une campagne d'entretiens (auprès des élus, des membres de leurs services et de leurs partenaires concernés) a été effectuée pour un terrain d'enquête choisi⁴³.

La seconde initiative de recherche consiste en un projet financé par l'Agence Nationale de la Recherche (AAPG ANR 2018) ; il s'étend sur la période 2019-2022⁴⁴. L. Halbert est le coordinateur scientifique de ce projet Invest (Investissement public local et Systèmes Territoriaux - Développement durable, collectivités locales et soutenabilité financière)⁴⁵ dont le projet IPL est finalement la matrice. Le contexte et les hypothèses de recherche sont en effet largement semblables. Le projet Invest intègre l'injonction au développement durable à laquelle sont confrontées les collectivités. Cet impératif est en effet susceptible d'entrer en tension avec une autre obligation que connaissent les collectivités, celle de modérer leurs dépenses et d'entrer dans un régime de rigueur financière. Le protocole méthodologique est essentiellement qualitatif. Il est destiné à analyser (sur la base d'une étude documentaire et d'entretiens ciblés) les évolutions des politiques de l'État et les relations de ce dernier avec les collectivités dans l'application de l'agenda de la rigueur. Il vise ensuite une comparaison de six ensembles intercommunaux urbains dans lesquels est examiné le déploiement de la discipline financière et ce, en retenant cinq domaines d'action publique, choisis en raison de leur poids financier et des enjeux de durabilité qui leur sont associés : la gestion de leur patrimoine foncier et immobilier, les réseaux d'eau et d'énergie, le logement social, l'aménagement urbain et économique, et les mobilités durables. Outre la participation aux séminaires périodiques prévus durant le déroulé du projet, notre contribution à sa réalisation se déploie en plusieurs tâches complémentaires.

⁴⁰ Il a dans les faits démarré en 2018, du fait des délais dans la mise à disposition par la CDC des données financières prévues. Le rapport final devra être remis courant 2021.

⁴¹ L'équipe de recherche est composée de N. Maisetti (post-doctorant, ingénieur de recherches, Université Paris-Est, Latts), F. Adisson (maître de conférences Université Paris-Est, Latts), M. Bigorgne (doctorante, Université Paris-Est, Latts), M. Drozd (Chargée de recherche CNRS, Université Paris-Est, Latts) et de V.Lasserre Bigorry (doctorant, ingénieur de recherche, Université Paris Est, LVMT).

⁴² Etait également prévue l'actualisation des études précédemment effectuées par l'équipe du Latts et portant sur le financement de la production de logement social.

⁴³ L'Etablissement Public Territorial (EPT) Est Ensemble (en Seine St Denis) et trois de ses communes-membres : Bondy, Pantin et Romainville.

⁴⁴ Un premier projet, largement semblable, avait été déposé en 2016 et n'a pas été retenu par l'Agence pour son financement.

⁴⁵ Cf. <https://anr.fr/Projet-ANR-18-CE22-0004>. L'équipe en charge du projet, constituée dans un souhait de pluridisciplinarité est composée de : F. Adisson, M. Bigorgne, M. Drozd, L. Halbert (membres du Latts), de F. Artioli, F. Navarre (membres du Lab'Urba), G. Boulay (membre du laboratoire Espace), A. Grandclément (membre de TELEMME), D. Florentin (membre de l'ISIGE) et M. Huré (membre du CDED).

L'une d'elles consiste en à l'établissement, avec d'autres membres de l'équipe, d'une typologie permettant un choix objectif des terrains d'études⁴⁶. Une autre, majeure, réside dans la production, par un groupe de travail dédié, d'une grille analytique permettant de dépasser le verrou informationnel lié aux catégories présentes dans la comptabilité des collectivités et ainsi, de parvenir à apprécier concrètement l'origine des ressources et la destination des dépenses dans les budgets locaux, en lien avec la conduite de l'action publique locale. Nous participerons également à la campagne projetée d'entretiens et aux travaux de comparaisons (intersectorielles et interterritoriales) qui seront effectués⁴⁷.

Soulignons encore que la mise en visibilité – collective – ainsi effectuée des analyses portant sur les finances locales et sur la « financiarisation » de la production urbaine, l'intensification des partenariats... suscitent de nouvelles initiatives de recherche.

Ainsi sommes-nous amenés à participer à deux démarches doctorales. La première, initiée en 2017, est portée par M. Bigorgne. Elle a trait à « L'action publique territoriale sous contrainte budgétaire ? La gestion financière des investissements publics locaux ». Le contrat doctoral est hébergé au Latts. La direction de thèse est assurée par F.-M. Poupeau (Chargé de recherche CNRS, Latts), co-encadrée par L. Halbert. L'entrée de la recherche menée par M. Bigorgne est principalement sociologique, ce qui nous a conduit à ne plus participer activement (depuis 2019) à la co-direction, telle qu'initialement envisagée, de cette démarche de thèse.

La seconde est portée depuis 2019 par V. Trotignon et a comme titre « Financement des réseaux de transport ferrés urbains par les fonds de pension et impacts sur la production urbaine au Canada : quels enseignements pour le Grand Paris ? ». Elle est réalisée en co-tutelle entre l'Université de Paris Est et l'Université de Montréal (sous la direction de J.-P. Meloche). M.-H. Massot (professeure EUP) est la directrice de thèse, côté Lab'Urba et F. Navarre en assure la co-direction.

Ajoutons que les coopérations avec le Latts, initialement fondées sur des proximités d'intérêt thématique, désormais consolidées et diversifiées, présentent l'intérêt de favoriser des démarches pluridisciplinaires. Les équipes engagées dans les projets IPL et InvST (*cf. supra*) sont en effet composées de membres cultivant des approches différentes et complémentaires. Ainsi l'équipe constituée pour le projet InveST associe-t-elle des géographes, des spécialistes de l'aménagement, des politistes, des socio-économistes et des économistes. Les finances publiques locales et les analyses dédiées ne peuvent de la sorte qu'échapper à un cloisonnement qui leur serait préjudiciable. Ces travaux communs conduisent en outre à prendre la mesure des difficultés assorties aux initiatives de pluri ou de multidisciplinarité : pour autant que leur déploiement puisse être souhaitable et même prôné (*cf. Volume 2*), la mise en partage n'est pas chose aisée, l'acquisition des référentiels de base propres à certains domaines et fortement spécialisés ne pouvant simplement s'opérer.

Nous avons encore eu l'occasion d'expérimenter, et de susciter, ce croisement des approches, dans le cadre notamment des travaux dédiés aux sites patrimoniaux exceptionnels (2015-2017)⁴⁸. Le programme de recherche, réalisé⁴⁹ en réponse à une consultation du PUCA intitulée « Les sites exceptionnels : quelle contribution au développement local ? », a été mené par une équipe constituée de membres du laboratoire PACTE (de Grenoble), du Lab'Urba, associés à des représentants de la coopérative de conseils Acadie-Reflex. En accord avec la problématique des travaux, cette diversité et cette complémentarité ont rendu possible une démarche transversale, associant les regards de spécialistes du développement territorial (économistes

⁴⁶ En mobilisant les données et résultats provenant du projet IPL, en intégrant des indicateurs socio-économiques à même de caractériser et de différencier les situations territoriales.

⁴⁷ La campagne a débuté, dans les faits, à l'automne 2020.

⁴⁸ Les résultats des travaux ont donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif (Talandier et *al.*, 2019, [1]).

⁴⁹ Sous la direction scientifique de M. Talandier et de F. Navarre [35].

et géographes)⁵⁰, du patrimoine et des ressources patrimoniales locales⁵¹, des paysages et de l'environnement⁵² et des finances locales ([1], [35]).

Ces modes d'approche nous semblent à privilégier, pour les travaux qui, comme les nôtres, comportent des dimensions territoriales et interpellent les modes d'action publique : en écho aux réalités observées et analysées, la démarche de recherche elle-même suppose une réelle mise en transversalité, une multidimensionnalité, sans perte de vue des dimensions sectorielles et des nécessités des analyses monodisciplinaires lorsqu'elles s'avèrent appropriées.

En vue d'inscrire les finances des collectivités dans de telles démarches scientifiques d'ensemble, un réel et constant travail de reformulation est indispensable. Tout en ne leur faisant pas perdre de vue les spécificités de l'objet « finances publiques locales », il enjoint à dépasser une éventuelle technicisation ou économisation à laquelle leur approche peut aisément incliner. Il demeure que ce travail de reformulation, si nous nous y sommes essayé, est loin d'être totalement abouti.

La diversification des partenariats entre laboratoires et chercheurs, des réalisations partagées autour de politiques locales sectorielles... se sont accompagnées d'une diversification même des institutions commanditaires des travaux. Le PUCA reste en position privilégiée, en raison de l'intérêt de cette institution pour les travaux portant sur les villes, sur les territoires et sur l'action publique, en raison également de sa volonté de promouvoir les recherches dans leurs différentes modalités de déploiement. Les initiatives que nous avons engagées, individuellement ou collectivement, trouvent ainsi une place dans cet ensemble. Entre autres, les soutiens du PUCA et les démarches de valorisation auxquelles il a contribué ont été appréciables pour les réalisations portant sur l'économie de l'aménagement, et tout particulièrement pour celles concernant des déclinaisons particulières des finances locales (étude sur la tarification, état des lieux des recherches). Quelles autres institutions les auraient promues et mises en visibilité ?

Les sujets traités (l'offre et la demande de logement social par exemple [10]), l'ampleur même des projets (InveST par exemple) amènent à rechercher les soutiens d'autres institutions (resp. l'Ancols Agence Nationale du Contrôle de l'Occupation du Logement Social et l'ANR Agence Nationale de Recherche). Le fonctionnement de chacune amène à se rôder à divers modes de sollicitations, à différents protocoles de suivi et de rendus et ainsi, à une utile diversification des expériences et des exigences scientifiques.

⁵⁰ M. Talandier (PACTE) et J.-F. Ruault (Lab'Urba puis Irstea Grenoble).

⁵¹ P.-A. Landel (PACTE) et N. Senil (PACTE – Cermosem).

⁵² L. Cormier (Lab'Urba puis Citeres – Université de Tours).

Un mode d'articulation spécifique : le réseau FiL ?

L'état des lieux relatif au système financier local, que nous avons contribué à dresser (*cf. supra*), confirme une intuition : celle d'une abondance des productions scientifiques sur le thème des finances locales depuis les années 80, celle de leur moindre intensité dans la période récente. La situation est d'autant plus paradoxale que la thématique des finances des collectivités est régulièrement présente dans l'actualité, dans le débat public et politique. Le changement constaté ne réside pas uniquement dans la quantité des travaux. Il se manifeste également dans l'appartenance disciplinaire des chercheurs dont ces publications émanent. Jusqu'au milieu des années 2000, les éditions annuelles de l'Annuaire des Collectivités Locales du Grale (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe)⁵³ incluaient des chroniques régulières sur les finances locales, rédigées par des universitaires, des chercheurs..., pour la plupart d'entre eux économistes. Ces chroniques faisaient principalement écho aux nombreux travaux réalisés par Y. Fréville, G. Gilbert et A. Guengant, en lien avec leurs activités de recherche alors développées au sein du laboratoire CREFAUR (Centre REnnais en Finances des Agglomérations Urbaines devenu Centre de Recherche en Economie et Finances Appliquées de l'Université de Rennes) et à ceux développés par J.-M. Uhaldeborde (Professeur à l'Université de Pau). Les travaux de ces chercheurs ont contribué à poser, en France, les bases puis les développements de l'économie des finances locales ou encore de l'économie publique locale (Guengant, 2002).

Si cette composante de l'analyse académique des finances publiques locales demeure, elle est désormais moins représentée, au regard d'approches juridiques (vers lesquelles s'oriente dorénavant le Grale), ou gestionnaires⁵⁴. Parallèlement, les travaux des chercheurs en sciences politiques dans le domaine lui-même sont relativement peu fréquents. Quoi qu'il en soit, même s'ils ont évolué, les cloisonnements disciplinaires perdurent. La multiplicité des liens entre les ressources des collectivités, leurs emplois et les actions conduites par leurs représentants, les interrelations avec les contextes territoriaux... laissent pourtant entendre la possibilité, voire la nécessité, d'analyses transversales.

Face à ces constats partagés d'essoufflement relatif des travaux dans le domaine, de leur relative segmentation, des représentants de l'AdCF (Assemblée des Communautés de France) et du Lab'Urba ont souhaité promouvoir des réflexions approfondies, à caractère scientifique, en matière de finances publiques locales. Ces réflexions et productions leur semblent indispensables en vue d'apporter des éclairages pluridisciplinaires, quantitatifs mais également qualitatifs, sur les transformations en cours dans le domaine. Ainsi est né, en 2014, le Réseau Finances Locales FiL. Ce réseau vise à fédérer chercheurs, experts, acteurs institutionnels, représentants des collectivités locales, intéressés par les questions relatives aux finances et à la fiscalité des collectivités. Le Réseau s'est donné comme vocation d'être un centre de ressources, en mutualisant des données, études, publications... que lui communiquent ses membres ou qu'il sollicite auprès de partenaires extérieurs. Il a également comme ambition de devenir un lieu d'échanges et/ou de débats sur les thématiques qui fédèrent ses membres.

Nous avons évoqué le grand écart qui, bien souvent, sépare les travaux des universitaires, les pratiques des acteurs et les savoirs dont ces derniers sont détenteurs. Cette distance peut être source d'inutilité, d'insatisfaction ; elle ne stimule en tout état de cause ni l'offre ni la demande de travaux.

Est alors en jeu, pour les chercheurs, le besoin de procéder à un constant effort de traduction de leurs formulations conventionnelles, d'une mise en langage commun, celui encore qui est indispensable pour

⁵³ Pour une présentation détaillée, *cf.* <https://www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/presentation-du-grale/>

Depuis 2009, l'Annuaire est publié sous le titre Droit et Gestion des collectivités territoriales.

⁵⁴ Telles qu'elles sont par exemple développées au sein de la Chaire Optima, Centre de Recherches et d'Etudes en Gestion (CREG), Université de Pau et des Pays de l'Adour.

parvenir à une compréhension des questionnements émis par les acteurs engagés au plus près des collectivités, en écho à leurs pratiques. Est également en jeu la nécessité, de la part de ces acteurs et représentants institutionnels, de procéder à une distanciation de façon à aboutir à la formulation de demandes qui puissent constituer des commandes de travaux universitaires.

Cette réduction des écarts ne peut se décréter ; elle ne peut s'instaurer immédiatement. En conséquence, la démarche du FiL est progressive et diversifiée.

A partir des intentions partagées et de ses prémices, il s'est structuré, autonomisé⁵⁵.

Le programme de travail du FiL, établi par les membres de son Comité fondateur/scientifique⁵⁶, a comporté des temps et des formats différents, propices à des échanges et des formules souples de coopérations. Ces initiatives se sont principalement concrétisées sous forme d'ateliers thématiques et surtout, de colloques annuels⁵⁷.

En 2018, le réseau FiL a lancé un appel à manifestation d'intérêt en direction des chercheurs et des collectivités locales. L'objectif est de promouvoir un ensemble de travaux, intéressant simultanément les deux parties, voire conduits sur la base de partenariats respectifs ; la thématique retenue est celle de l'investissement public local et de son financement. Le programme de recherche qui en résulte comporte 5 projets, chacun d'une durée de 12 à 18 mois. La restitution des travaux s'effectuera, en 2021, sous forme d'une Journée Chercheurs-Acteurs et le réseau FiL entend soutenir la valorisation des réalisations des équipes.

Suite au colloque de l'automne 2019 et aux réflexions qui en sont issues, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a été lancé au printemps 2020. Il a pour thème « Le financement de l'action publique locale ». 5 propositions de recherche ont été déposées et constitueront le programme de recherche soutenu par le réseau au cours de la période 2021-2022.

La constitution du texte des consultations, la sélection des propositions, le suivi régulier des projets retenus, la valorisation des résultats... constituent autant d'étapes suscitant des échanges au sein du Comité du FiL, avec les équipes de chercheurs, avec les collectivités ou partenaires impliqués, autant d'occasions de construire et d'affiner les réflexions, de part et d'autre.

En 2020, le réseau FiL a par ailleurs initié un programme d'ateliers, prenant forme de webinaires. Le format court, les thématiques retenues et le choix des intervenants, complémentaires et aux points de vue contrastés, ont à un premier stade attiré un public diversifié d'auditeurs. La dynamique ainsi impulsée se poursuivra durant l'année 2021, voire au-delà.

Les activités du FiL sont depuis leur origine soutenues financièrement par la Banque Postale et par la Caisse des Dépôts et Consignations (Institut pour la Recherche). Le PUCA soutient également le réseau et sa démarche. Ces présences et contributions sont le signe d'une forme de reconnaissance de l'utilité du FiL, de divers points de vue. L'implication de représentants des collectivités et des chercheurs la révèle également. Reste à densifier les partenariats, à rendre pérennes les diverses formes d'associations. Il importe encore de continuer à réduire les distances tout en les préservant, de façon à ménager l'autonomie à laquelle les chercheurs sont attachés. Demeure également le positionnement pertinent à trouver, favorisant le dialogue

⁵⁵ Le réseau était jusqu'en 2018 hébergé par l'AdCF. Il s'est depuis constitué en Association 1901. Il est co-présidé par C.-E. Lemaigen, Vice-président de l'Assemblée des Communautés de France et M. Leprince, chercheur professeur l'Université de Brest. C. Delpech, Conseillère finances, fiscalité et habitat à l'AdCF, Professeure associée au CNAM et au laboratoire Lirsa, en est trésorière et F. Navarre en est secrétaire.

⁵⁶ Il est composé de membres d'associations représentant les collectivités locales (AdCF, France Urbaine), de représentants d'institutions financières présentes auprès des collectivités (Banque Postale, Caisse des Dépôts et Consignations, Agence France Locale), d'enseignants-chercheurs. Le PUCA est également représenté et soutient la démarche du FiL depuis ses origines.

⁵⁷ Les colloques annuels réunissent une centaine de participants, venant d'horizons divers.

En Annexe figurent des activités du réseau FiL auxquelles nous avons contribué ou contribuons.

au niveau local tout en produisant, grâce aux travaux, des enseignements transversaux qui puissent posséder une certaine portée, en termes de production de connaissances.

Ces préoccupations sont présentes, depuis notre implication dans la création du FiL et dans les activités que nous pouvons co-organiser pour conforter le réseau. Ainsi peut se constituer une perspective de recherche, par, dans et avec l'action...

Éléments bibliographiques

Albaladejo C., Casabianca F., 1997, « Éléments de débat autour de pratiques de recherche-action », *La recherche-action: ambitions, pratiques, débats*, pp. 127-149

Astier P., Courtois B., Huber M., Olry P., Mougin F., Schilling M., Wittorski R., 2004, *Les savoirs d'action : une mise en mot des compétences ?*, éd. L'Harmattan, 324 p.

Dolto F., 1984, *L'image inconsciente du corps*, éd. Points, 376 p.

Guengant A., 2002, « Économie des finances locales : trente-cinq ans de recherche au CREFAUR », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, pp. 687-706

de Singly F., 2015, « Des manières de penser le 'Je' en sociologie », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, *Pour un dialogue épistémologique entre sociologues marocains et sociologues français*, mis en ligne le 02/11/15, URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/5143>, consulté le 14/12/20

Thoenig J.-C., 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in Filâtre D., de Terssac G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, éd. Octarès, pp.285-306, ffhalshs-00140212f

Annexes

Activités du réseau FiL

Activités	
<i>Colloques</i>	
Le système financier local entre ancien et nouveau modèle	20/11/2014
La dépense publique locale : vers de nouveaux repères ?	25/11/2015
Les politiques locales et la contrainte financière, état des lieux et perspectives	24/11/2016
Journée Ateliers thématiques	21/11/2017
La réforme fiscale rebat-elle les cartes du financement de l'action publique locale ?	27/11/2019
 <i>Programmes de recherche</i>	
AM11 - L'investissement public local et de son financement	2018-2021
Projets/équipes	
° L'action publique territoriale face à la maîtrise des dépenses publiques : quelles adaptations ? Quels effets sur les politiques publiques ? (équipe Latts – Cems – Lab'Urba)	
° Rationalité des choix publics locaux d'investissement (équipe IAE de Bordeaux, IRGO)	
° Fiscalité locale et croissance des entreprises. Analyse sur données françaises (équipe EconomiX)	
° Financer les coûts de l'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'économie de l'aménagement au concret (équipe Lab'Urba – Logiville)	
° La gratuité des transports collectifs urbains : quel coût ? quel financement ? quels bénéficiaires (équipe LVMT – Lab'Urba)	
 AM12 - Le financement de l'action publique local	 2021-2022
Projets/équipes	
° L'impact de l'épidémie de Covid-19 sur les finances des collectivités locales en Occitanie (équipe CRCT Occitanie, laboratoire UPVD)	
° La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense (équipe Lab'Urba – Cerema)	
° Les ressources fiscales du bloc communal au risque des dynamiques économiques locales : de la géographie des bases aux leviers fiscaux (équipe Telemme)	
° Crise du Covid-19 et financement des services publics locaux : quels effets à court, moyen et long terme sur les Transports Collectifs Urbains ? (équipe LVMT)	
° Financement de l'action publique locale : le rôle des Dotations de l'Etat FADo (équipe GATE - Lyon Saint-Etienne)	
 <i>Ateliers/webinaires</i>	
° Collectivités, un modèle de financement questionné	26/06/2020
° Fiscalité locale et entreprises : un lien distendu ?	09/12/2020

Synthèse des travaux

Figure ci-dessous une synthèse des principaux travaux effectués ou en cours (telle qu'elle était requise dans le cadre du dossier d'inscription pour une candidature à une HDR).

Sont retenus les projets et contributions à des programmes de recherche dédiés à une approche (territorialisée) des finances publiques locales ou incluant cette approche de façon substantielle, les finances des collectivités étant saisies dans leur articulation plus ou moins prononcée avec la conduite de l'action publique locale. L'ensemble de ces réalisations possède de fait une unité thématique certaine, cette dernière se construisant progressivement à partir de déclinaisons particulières, finalement convergentes : les états des lieux tels que réalisés (projets 1-2 et 2-1) contribuent à dresser la toile de fond dans laquelle une bonne part des recherches relatives aux finances locales se sont déployées au cours des 3 à 4 décennies passées ; les travaux portant sur la fiscalité locale (projet 1-1) et ayant trait à la tarification de la restauration scolaire (projet 2-2) fournissent des éclairages pour des postes essentiels de recettes des collectivités et à propos des politiques que leurs représentants sont en mesure d'adopter en la matière ; les travaux consacrés à l'implication financière des intercommunalités en matière de politique de l'habitat (projet 2-3), voire dans le domaine de l'aménagement (projet 2-1), apportent des illustrations quant à la mobilisation des budgets des entités publiques locales dans des domaines particuliers de leurs interventions, en lien avec l'exercice de leurs compétences ; les investigations effectuées à propos des sites patrimoniaux exceptionnels (projet 2-4) livrent quant à elles des connaissances particulières au sujet de la génération de ressources locales comme à propos de leur utilisation à des fins de politiques et de gestion locales, dans des contextes singuliers de développement territorial. Les projets en cours (2-5 et 2-6) s'inscrivent dans le prolongement de ces réalisations, en axant les travaux sur des problématiques singulières et d'actualité (tel le resserrement des contraintes pesant sur les budgets locaux), et/ou en les envisageant dans des déclinaisons particulières de l'action des collectivités (comme leurs politiques d'investissement), en tenant compte des référentiels dans lesquelles elles s'inscrivent (comme les injonctions qui leur sont faites ou les objectifs qu'elles poursuivent en matière de durabilité).

L'unité des travaux et des réalisations tient encore à leur cadre de réalisation : dans leur quasi-totalité (hors le projet 1-1), les recherches ont été effectuées en réponse à des consultations lancées par le PUCA ou à partir de commandes émanant de cet organisme, ce qui les ancre dans une réflexion scientifique d'ensemble voire dans des programmes thématiques de recherche, ce qui de surcroît été gage de leur faisabilité.

L'ordre d'exposition adopté est chronologique (inversé au regard de celui retenu dans le *curriculum vitae* fourni) : les réalisations récentes capitalisent en effet fréquemment sur les apports des démarches antérieures.

Sont tout d'abord mentionnés les « Autres contrats d'étude et de recherche » (1) puis les « Projets et contributions à des programmes scientifiques, contrats de recherche » (2) et ce, même si les nuances entre ces types de réalisations sont parfois ténues⁵⁸.

La présentation des projets ou programmes est linéaire, la mise en transversalité des démarches et des résultats majeurs des travaux étant effectuée dans le Volume 2.

Les rapports ou publications auxquels les travaux ont éventuellement donné lieu sont mentionnés dans la liste détaillée⁵⁹.

⁵⁸ Est conservée la catégorisation usuelle et prônée pour l'établissement du dossier d'inscription.

⁵⁹ Ils donnent alors lieu à une numérotation spécifique [n°].

1-Autres contrats d'étude et de recherche

1-1-Projet portant sur « La nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux »

L'étude a été réalisée en 2012, à la demande de l'AdCF (Assemblée des Communautés de France) afin de mettre en évidence quelques-unes des incidences de la réforme fiscale intervenue en 2010⁶⁰.

Elle a été conduite par M.- P. Rousseau et F. Navarre, membres du Lab'Urba⁶¹. Elle a donné lieu à la publication d'un rapport [38], à des développements contenus dans un article scientifique [14].

Le travail effectué pour l'AdCF s'apparente davantage à une étude qu'à une recherche *stricto sensu*. Il n'est en effet ni ancré dans un corpus théorique, ni orienté par des hypothèses structurantes. Le traitement du matériau empirique (constitué de données fiscales et financières, socio-territoriales à la maille fine des communes et des intercommunalités à fiscalité propre⁶²), l'analyse et l'explicitation des résultats ont toutefois conduit à formuler plusieurs constats :

- Alors que la réforme de la fiscalité locale est principalement guidée par une métrique économique et sectorielle (en visant à alléger les contributions acquittées par les entreprises et à atténuer les disparités de taxes entre secteurs productifs), même si les nouvelles dispositions ménagent une neutralité budgétaire de court terme pour les collectivités, elles sont porteuses d'incidences majeures pour les budgets locaux et pour leurs recettes fiscales à venir. Ces incidences se manifestent sous divers angles complémentaires et surtout, n'affectent pas tous les ensembles intercommunaux de façon analogue.
- Selon les ensembles, le poids des versements financiers instaurés afin de compenser la différence entre le produit fiscal perçu avant la réforme et celui qui résulterait de l'application du nouveau dispositif fiscal n'est pas identique⁶³. Dans la mesure où les montants des compensations sont figés, les capacités d'évolution des produits fiscaux, à moyen et long terme, diffèrent selon les ensembles. Elles varient également selon la nature et la structure des nouvelles assiettes d'imposition présentes localement⁶⁴. Sous couvert de neutralité, la réforme contient en germes de profonds facteurs de transformation de la géographie de la fiscalité des ensembles intercommunaux.
- Tout en étant atténuées avec la réforme, les inégalités de richesse fiscale entre ensembles intercommunaux comme en leur sein restent particulièrement vives. Le nouveau dispositif d'imposition laisse perdurer ces disparités, alors que le constat de leur existence avait constitué l'un des éléments à l'origine de la réforme. La présence et l'intensité de ces écarts posent en filigrane des questions en termes de cohésion territoriale, en termes également d'outils de redistribution financière à même de réduire les différences constatées.
- Avec ou sans réforme, il ressort que les communes possèdent un poids fiscal majeur, comparativement à celui de leurs intercommunalités⁶⁵. Ce qui conduit à interroger, dans un certain

⁶⁰ Incluse dans la Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Celle-ci contient, entre autres, comme principale mesure, la suppression de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales.

⁶¹ Des réalisations antérieures (Navarre, 2009, [43]) avaient conduit à instaurer de premières relations partenariales entre l'AdCF et le Lab'Urba, autour de sujets d'intérêt partagés et des questions relatives aux finances des collectivités locales.

⁶² L'intercommunalité et ses communes-membres formant un ensemble intercommunal. Les données statistiques ont été pour les unes mises à disposition par l'AdCF et la DGFIP, pour les autres collectées (en ligne) aux fins de l'étude.

⁶³ Suite à la réforme, les redevables acquittent les nouvelles contributions mises en place (essentiellement la Contribution Economique Territoriale CET). A la date d'application de la réforme, au nom d'un principe de neutralité budgétaire, les collectivités perçoivent des produits analogues à ceux qu'elles recevaient avant la réforme. Un système de prélèvements et de reversements (FNGIR), une dotation étatique (DCRTP) annihilent les écarts, collectivité par collectivité, entre les produits provenant des nouvelles contributions et ceux antérieurement perçus.

⁶⁴ Soit encore selon la nature et la valeur taxable des biens à usage résidentiel et productif.

⁶⁵ Le poids du produit fiscal des communautés dans les ensembles intercommunaux s'établit en moyenne à 20%, à la date de l'étude (avec un coefficient de variation évalué à 0,79).

nombre de cas de figure, la capacité des regroupements de communes « à faire territoire ». On observe certes des différences sensibles en la matière, selon les ensembles, rendant compte des multiples formes – territorialisées – de l’intercommunalisation et de l’intercommunalité.

- A l’issue des modifications intervenues en 2010, les impôts et taxes acquittés localement par les ménages⁶⁶ prédominent, au regard des contributions provenant des entreprises. Cet état de fait interpelle, entre autres, au regard des objectifs politiques – posés au niveau national – visant à ce que la fiscalité professionnelle constitue le pivot de l’intercommunalité.
- Le pouvoir fiscal (ou de modulation des taux d’imposition) est globalement préservé pour les communes et leurs établissements de coopération, suite à la réforme. Ce maintien des marges de manœuvre (de l’autonomie fiscale locale ?) et l’ampleur de ces dernières ne valent cependant pas de manière semblable pour tous les ensembles. En considérant simultanément l’abondance de la richesse fiscale des collectivités et les possibilités dont disposent leurs représentants pour infléchir les taux d’imposition, on met en exergue une gradation dans les situations, allant d’ensembles fortement dotés de bases taxables et de pouvoirs d’imposition à d’autres pour lesquels la matière imposable et les capacités de taxation sont modestes. Ces observations donnent à voir une pluralité de réalités et de situations, au regard des capacités locales à mobiliser des recettes d’origine fiscale quand cette potentialité peut être tenue comme constitutive d’une organisation décentralisée.
- Des analyses typologiques (sur la base de variables fiscales et financières, socio-territoriales), la cartographie de leurs résultats permettent d’aboutir à des représentations de la (nouvelle) géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux. Apparaissent en particulier des territoires en situation favorable du point de vue de leurs possibilités de mobilisation de recettes fiscales, compte tenu des caractéristiques et des dynamiques territoriales (par exemple, les ensembles à vocation résidentielle affirmée, ceux où prévaut une mixité fonctionnelle, tout ou partie des grands ensembles métropolitains...). Du point de vue des ressources locales, la combinaison d’activités (productives, résidentielles) apparaît comme bénéfique. Ce qui ne peut manquer d’interroger, en écho avec l’aménagement et le développement des territoires, quant à la trajectoire des ensembles au tissu spécialisé, aux capacités d’action des collectivités dont la vocation se transforme, notamment en lien avec des mouvements de déprise...

Les observations, diverses dans leur nature et portée, ont contribué à poser les fondements des réflexions qui se sont progressivement consolidées au fil des travaux relatifs au fonctionnement des ensembles intercommunaux.

Les réalisations ne sont pas exemptes de critiques. Des sous-ensembles territoriaux⁶⁷ ont par exemple été définis *a priori* afin de donner à voir la diversité des modifications fiscales imputables à la réforme de 2010. Le choix de ces références (leur nature, leur périmètre et composition) aurait mérité de reposer sur des fondements et sur des observations robustes⁶⁸. Les résultats (quantitatifs) alors présentés ont principalement vocation d’illustrations et ne peuvent tenir lieu de démonstrations, celles-ci devant s’appuyer sur des traitements économétriques menés en tenant toutes choses égales par ailleurs. Des relations entre indicateurs (fiscaux ou financiers, socio-territoriaux) ont par ailleurs testées sans être formalisées de façon probante ou éprouvées sur le plan statistique. Il reste encore que si le travail est largement fondé sur une approche cartographique, il aurait pu donner lieu à une réelle analyse spatiale.

⁶⁶ Un protocole d’évaluation a été mis au point afin d’estimer le montant des impôts ménages effectivement acquittés par les ménages (soit encore la taxe d’habitation, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Au terme de ces estimations, ces impôts représentent environ les 2/3 des ressources fiscales des ensembles intercommunaux à la date de l’étude (avec un coefficient de variation entre ensembles intercommunaux proche de 0,16).

⁶⁷ Fondés sur un découpage en strates démographiques ou reposant sur des traits socio-économiques majeurs.

⁶⁸ En étant par exemple issus de typologies préalables.

1-2-Projet ayant pour objectif « La constitution d'un état des lieux des recherches dans le domaine des finances publiques locales »

Ce projet ayant pour objectif la constitution d'un état des lieux des recherches dans le domaine des finances publiques locales a été initié et effectué en 2015. Sa réalisation a été soutenue par le PUCA, trouvant un intérêt à la thématique et étant, conformément à sa vocation, favorable à la production de connaissances éclairant l'action publique et ce, tout en impulsant par ailleurs des recherches dites incitatives.

La perspective d'un tel travail avait été évoquée lors des réunions fondatrices du réseau Finances Locales FiL (*cf. supra*) : les objectifs du réseau (dont celui de devenir un lieu de ressources et de partage de connaissances dans le domaine des finances des collectivités, celui de susciter des initiatives de recherche en la matière) supposaient en effet, pour leur concrétisation, que soit préalablement établi un bilan de l'existant en termes de travaux, de publications et de lieux de recherche. Le réseau FiL a accompagné la démarche de constitution de l'état des lieux mentionné.

Cet état des lieux a été composé par C. Allé⁶⁹, en tant que chargée d'études au titre de ce projet (1,5 mois), et par F. Navarre⁷⁰. Outre la remise d'un rapport final, il a donné lieu à une publication, dans le cadre de la collection Recherche du PUCA [3].

Ainsi que le rappellent le rapport et l'ouvrage, au cours des 3 à 4 décennies passées, les finances des collectivités locales françaises ont fait l'objet de différentes vagues d'observations et d'analyses. Les thématiques mises à l'étude ont évolué, en lien avec les transformations politiques, institutionnelles, sociétales (décentralisation, vagues d'urbanisation et développement territorial, tensions économiques et financières...). Pendant toute la période, les rapports parlementaires et/ou institutionnels n'ont pas manqué, traitant de la fiscalité locale, bien souvent taxée de désuète, et/ou de l'organisation institutionnelle, fréquemment tenue comme complexe et dispendieuse...

En parcourant ces productions, disparates, répondant à des approches disciplinaires variées ou à des visées thématiques particulières, les évolutions d'ensemble du système financier local transparaissent difficilement. En particulier, ce système a-t-il connu de simples adaptations conjoncturelles ou bien au contraire, s'agit-il de transformations majeures ? Conjointement, alors que la thématique des finances publiques locales est fortement présente dans le débat public⁷¹, le rythme des productions scientifiques dans le domaine semble se ralentir. Ce ralentissement est-il effectif ou simplement apparent ?

Dans ce contexte, la constitution d'un état des lieux des productions de connaissances dans le domaine des finances publiques locales depuis les années 80 s'est avérée nécessaire. Elle a été effectuée en poursuivant un double objectif :

- Celui de percevoir les enseignements essentiels livrés par les études et recherches disponibles. Quels apports concernant le système financier local, dans son intrication avec les contextes territoriaux, avec les choix des élus, au regard encore des relations entre Etat et collectivités ?
- Celui de mettre en lumière quels sont les objets principalement étudiés et selon quels modes d'approche (qu'il s'agisse des thématiques abordées, des entrées disciplinaires, de leurs évolutions, etc.).

⁶⁹ Dont la recherche doctorale (alors en cours) portait précisément sur les finances locales : Allé C., 2017, *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010)*, Thèse de doctorat en Science politique sous la direction de Le Galès P. et Le Lidec P., Ecole doctorale de Sciences Po (Paris), 583 p.

⁷⁰ Principalement pendant la période de CRCT obtenu au titre du CNU.

⁷¹ Entre 2010 et 2015, avec la réforme de la taxe professionnelle (*cf. supra*), sous l'effet de moindres versements de l'Etat en direction des collectivités locales, avec les retentissements et la médiatisation la « crise des emprunts toxiques », etc.

Une attention toute particulière a été accordée aux zones d'ombre, c'est-à-dire aux points peu ou pas traités dans les travaux recensés.

Une méthode de travail a été élaborée de façon à collecter les ressources bibliographiques pertinentes (en ligne et présentes dans des centres documentaires, à partir de mots-clés prédéfinis, de types de publications et d'un choix de revues pertinentes au regard des thèmes retenus).

L'ensemble des quelques 1 000 références du corpus⁷² réuni a été mis en forme à l'aide d'un logiciel de gestion adapté, Zotero. Les références en question ont été classées sous différentes catégories définies de manière inductive au fur et à mesure de la collecte. Cette organisation thématique a permis de mettre en évidence des dimensions structurantes dans les recherches.

Le travail bibliographique s'est accompagné de quelques réunions avec G. Gilbert (professeur émérite à l'ENS de Cachan), spécialiste du domaine, et d'échanges avec des chercheurs (droit, économie, sociologie) afin de faire état des méthodes et concepts utilisés ou à utiliser, des questions récurrentes ou au contraire oubliées dans leur discipline.

Le rapport puis l'ouvrage rendent compte des principales problématiques recensées dans les travaux consultés, de leurs modes de traitement, des « résultats » majeurs livrés par les publications. La restitution est organisée de façon thématique. Dans un premier temps, une attention particulière est accordée au partage des rôles et des ressources (en matière de fiscalité, de dotations et de péréquation) entre niveaux de gouvernement. Les questions spécifiques aux dépenses publiques locales sont abordées dans un second temps. Dans un troisième temps, sont analysées les publications relatives aux modes de financement, autres que ceux évoqués, et que ne manquent pas de mobiliser les collectivités (allant des recettes tarifaires aux emprunts, en passant par les cofinancements transitant entre niveaux de gouvernement). Les outils de gestion et de contrôle, qu'ils s'imposent aux collectivités ou que celles-ci les pratiquent en vue d'un « bon » usage de leurs fonds, et les travaux relatifs sont passés en revue dans un quatrième temps. Des publications consacrées à des thèmes transversaux (portant sur les coûts d'urbanisation et sur leurs modes de financement, dédiés à l'intercommunalité considérée sous ses angles fiscaux et financiers) sont ensuite analysées. Enfin, les zones d'ombre, relatives à chacune des thématiques ou émergeant de façon transversale, sont mises en exergue.

A l'issue des explorations et de l'analyse du matériau réuni et hors même les observations formulées à partir de chacune des explorations thématiques, divers constats complémentaires émergent :

- Il ressort en particulier que l'éloignement de la recherche par rapport à la thématique des finances publiques locales est plus apparent que réel. Les publications, au cours des dernières années de la période couverte, demeurent abondantes. Les courants disciplinaires auxquels elles peuvent être référées ne sont toutefois plus strictement les mêmes que durant la période 1980-2000. Ainsi par exemple, les sciences économiques étaient-elles principalement investies dans le sujet. Elles sont dorénavant moins représentées, l'élan et la nouveauté semblant s'éteindre, au moins pour qui ne suit pas les développements que les chercheurs livrent de façon préférentielle aux revues étrangères spécialisées.

Les travaux en termes de sciences politiques tendent également à être proportionnellement moins nombreux. Les transformations institutionnelles et politiques intervenues dans les années récentes, leurs dimensions fiscales et financières susciteraient apparemment moins d'intérêt et de

⁷² La revue de littérature est principalement centrée sur le système financier local français, éventuellement mis en perspective avec d'autres contextes nationaux, sur des points significatifs, sur ceux encore où les ancrages théoriques (anglo-saxons) sont fortement marqués.

développements que les changements intervenus à l'occasion des premières vagues de décentralisation.

Une forme de relai serait prise par les sciences juridiques, de gestion, disciplines marquant néanmoins bon nombre de travaux de leur empreinte dès les années 80. Des investigations complémentaires seraient requises afin de tester l'hypothèse selon laquelle cette évolution disciplinaire des recherches et des publications pourrait être mise en relation avec une juridicisation des finances des collectivités elles-mêmes, avec leur tournant gestionnaire, opéré en lien avec une influence croissante du *New Public Management*, avec la pénétration d'impératifs et de règles de gestion (privée) au sein des organismes publics.

Une hypothèse peut encore être formulée : l'examen de la littérature scientifique recueillie révèle une technicisation constante et une complexification progressive des dispositifs valant en matière de finances et de fiscalité locales. Le coût d'acculturation devient alors de plus en plus élevé. Ce qui est à même de susciter une spécialisation des travaux et par effet retour, une distanciation ou une coupure avec les recherches portant sur divers domaines de l'action des collectivités (dont ceux par exemple relevant de l'aménagement et de l'urbanisme).

- Du point de vue des thématiques étudiées, il ressort que la séparation traditionnelle entre ce qui relève de la mobilisation des ressources et ce qui a trait à leurs usages vaut largement dans les travaux de recherche, au bénéfice de la première. L'analyse des fondements de cette dichotomie reste à faire.

La divergence d'intérêts (entre ceux portés aux moyens mobilisés pour l'action publique locale et ceux accordés aux ressources déployées à ces fins) n'est cependant pas absolue. En toile de fond, ces différents éléments relatifs tant aux recettes qu'aux dépenses locales sont pour la plupart présents dans les travaux, engageant précisément à traiter de leurs relations et de façon implicite ou explicite, à les envisager de façon systémique.

L'évolution du contexte économique et politique contribue d'ailleurs à transformer sensiblement les postures et les réflexions. La disponibilité de l'argent public et des contributions garantissait hier une couverture des dépenses envisagées ; ces dernières pouvaient alors être premières dans le champ de la décision. Les façons dont se faisaient les ajustements par les recettes étaient quant à eux au centre des investigations. La dynamique est désormais inversée. L'étau enserrant les ressources et limitant leur mobilisation engage à revoir les modèles dépensiers. Les réflexions sur l'optimisation, la performance des usages, la recherche du *design* institutionnel adapté, la hiérarchisation des priorités et les processus décisionnels pénètrent dans le champ des travaux.

- Un autre élément marquant émanant des travaux recensés a trait aux relations entre État et collectivités, à leur dynamique, analysées au prisme de diverses approches disciplinaires. Les points de vue convergent globalement même s'ils ne sont pas réductibles les uns aux autres. Si au début des années 80, l'État est fortement présent dans l'administration des finances locales, de différentes façons, il ne l'est pas moins dans la période récente : en dépit des vagues de décentralisation et de l'autonomie reconnue aux collectivités dans le domaine budgétaire, les travaux révèlent que, par divers biais, le local reste sous surveillance et sous contrôle. Les incitations financières, les compensations fiscales, la progressive « nationalisation » de différentes contributions, l'accompagnement des services financiers locaux par les représentants des services déconcentrés..., pointés dans maints travaux, attestent d'une présence étatique marquée, qu'elle soit directe ou indirecte. Les changements – relatifs - dans ces positionnements continuent à susciter l'intérêt des chercheurs et à donner lieu à des publications.

Suite au repérage des zones d'ombre, rompant avec les points de vue thématiques tels qu'adoptés pour la constitution de l'état des lieux, des pistes transversales de recherche sont esquissées. Ceci conduit à la formalisation de 6 axes complémentaires, susceptibles de structurer des travaux à venir.

- Le premier axe est relatif aux dynamiques temporelles dans lesquelles sont inscrites les finances publiques locales, inégalement prises en considération. Quand elles abordent ces aspects, les analyses indiquent que le système financier se constitue principalement par sédimentation progressive de dispositifs, par continuité plutôt que dans une logique de rupture. Certaines publications font néanmoins état de discontinuités, de tendances majeures à l'œuvre, indicatrices de renversements substantiels. En conséquence, des travaux ultérieurs pourraient (voire devraient) analyser ces évolutions, inclure des approches longitudinales et apporter des éclairages additionnels. Quel sens, par exemple, à la moindre évolution des recettes fiscales dans la période récente, à la stagnation puis à la diminution des dotations de l'Etat au regard des tendances précédentes ? S'agit-il réellement d'un changement de paradigme, comme il est fréquemment avancé, et à quoi imputer cette évolution, sensible ?
- Un second axe a trait au couple institution/territoire et à l'attention à accorder à ces termes, au prisme des différenciations territoriales et des inégalités.
Parmi les travaux consultés, nombre d'entre eux portent sur les différences entre collectivités (en matière de richesse fiscale, de dépenses, etc.) et discutent des dispositifs de péréquation destinés à réduire les écarts qui sont tenus comme inévitables. L'espace et le territoire sont présentés comme jouant un rôle central dans la génération des inégalités constatées. Ce qui invite à poursuivre, en recherchant et en qualifiant les relations existant entre les spécificités des territoires, leurs dynamiques et les finances administrées par les institutions qui en ont la charge.
L'un des enjeux réside dans la recherche des traits qui, finalement, sont communs et ceux qui différencient les finances et les territoires, et selon quelles combinaisons. En particulier, sont-ils propres au domaine fiscal et financier ou les catégorisations établies (en termes de développement territorial, de dynamique urbaine, etc.) trouvent-elles à s'appliquer ?
- Un troisième axe porte sur les relations interterritoriales, envisagées d'un point de vue fiscal et financier. Les approches, « classiques » et fréquentes, traitant des interactions (verticales et horizontales) entre niveaux de gouvernement n'épuisent pas la question des interrelations financières entre ces entités. Ces dernières peuvent emprunter des canaux diversifiés (fonds de concours, mutualisations, délégations...) et servir divers types d'objectifs (positionnement défensif, cohésion, rationalisation...).
- Aussi, de quels enseignements sont porteuses les formes de coopérations, d'arrangements contractuels qui s'instaurent entre collectivités, à partir d'un substrat fiscal et financier ? Ces formes non institutionnalisées peuvent-elles être vues non seulement comme des modes de remédiation et d'apprentissages de nouvelles façons de faire mais également comme des révélateurs des tensions propres aux organisations existantes ?
- Un quatrième axe traiterait de l'inventivité du local. Plus d'une recherche s'attache à mettre en évidence, puis à analyser, le potentiel de création présent dans les collectivités et se manifestant dans la gestion de leurs finances, au point que l'on puisse pratiquement faire état d'un « bricolage interstitiel », pouvant déboucher sur des dispositions innovantes.
Quelles adaptations ou solutions inédites apparaissent localement, dans quels contextes et peut-on réellement estimer que ce sont des innovations ?
- Un cinquième axe ferait référence aux pratiques, réunissant ou opposant les acteurs concernés par les finances des collectivités. Parallèlement à des objectifs politiques, les référentiels de la rigueur, de la performance, de la rationalisation... parcourent la gestion et les budgets locaux. Les recherches consultées indiquent que les objectifs sous-jacents, les pratiques qu'ils induisent sont rarement

partagés de façon similaire par les diverses parties prenantes (élus, directions techniques ou autres, services déconcentrés, juridictions administratives...). Quels arrangements ou quelles tensions en résultent dans les processus de décision, dans la gestion courante, dans les priorités et dans le partage des tâches ? Sous le poids d'une technicisation ou d'une politisation éventuelles, les relations aux usagers, contribuables et financeurs en sont-elles modifiées ?

- Un sixième axe aurait finalement trait aux paradigmes qui pourraient être au fondement de la mobilisation des ressources locales et de leur utilisation. Celles-ci sont guidées par des principes (budgétaires, comptables, juridiques...), tenus comme intangibles. Des considérations en termes d'efficacité, d'équité, de durabilité ou de soutenabilité mais également de rationalisation ou d'optimisation guident également les usages. Ailleurs, ces derniers s'organisent autour d'enjeux partenariaux, de transparence, d'acceptabilité et de démocratie...

Finalement, quelle est la grammaire entourant les finances publiques locales dans l'action et celle employée pour leur analyse dans les travaux de recherche qui leur sont dédiés ? Ces référentiels coïncident-ils ?

Des déclinaisons de ces axes sont ensuite proposées, à titre d'exemples et de prolongements, pour trois objets pouvant justifier de travaux à venir : l'un a trait à la fiscalité locale, l'autre à quelques dimensions territoriales des finances locales et l'autre enfin, aux pratiques et métiers dans le domaine. Il reste que ces déclinaisons et ces prolongements demanderaient à être consolidés, à être davantage ancrés dans un ou plusieurs corpus théoriques avant de constituer de potentiels substrats d'agendas de recherche.

2-Projets et contributions à des programmes scientifiques, contrats de recherche

2-1-Projet comportant un ensemble de réalisations ayant trait à « L'économie de l'aménagement »

Au PUCA, de longue date, ont été engagées des réflexions relatives à l'économie urbaine⁷³, aux dimensions économiques de la production des villes et de l'aménagement. S'appuyant notamment sur ces bases, des représentants du PUCA nous ont confié la réalisation d'un ensemble de travaux devant concourir à dessiner les contours de l'économie de l'aménagement puis à en préciser les contenus.

Ces travaux se sont déroulés entre 2006 et 2008. Ils ont été réalisés par S. Guelton, M.- P. Rousseau⁷⁴ et F. Navarre, alors membres du laboratoire CRETEIL. Ils ont donné lieu à la remise de rapports au PUCA ([44], [46])⁷⁵, à la valorisation sous forme de publication d'un ouvrage collectif [4]⁷⁶. Des prolongements ou compléments ont été apportés par la suite ([16], [17], [39], [40]).

La nécessité d'investigations dans le domaine mentionné est née de constats partagés. Ceux-ci ont notamment trait aux difficultés rencontrées par les économistes lorsqu'ils tentent de produire des connaissances transversales relatives aux opérations d'aménagement, surtout lorsque ces dernières s'avèrent complexes. Chacune d'entre elles apparaît finalement comme un cas singulier. Pour les unes comme pour les autres, en particulier, quels périmètres spatiaux, temporels et d'acteurs envisager ? Les effets directs et indirects débordent fréquemment des contours opérationnels pour s'étendre aux territoires avoisinants. S'ils se manifestent lors des phases de réalisation, ces impacts apparaissent aussi dans la durée, engageant à ne pas se focaliser uniquement sur les seuls coûts immédiats et ressortant des opérations proprement dites. Les collectivités locales, de par leurs compétences, sont impliquées – financièrement - dans les opérations ainsi que dans leur gestion mais elles ne sont pas les seules parties prenantes. Important alors, pour une vision d'ensemble et une appréhension réaliste, les enjeux économiques tenant à la présence et à l'implication d'une multitude de partenaires, allant des propriétaires fonciers, aux opérateurs de l'aménagement en passant par les promoteurs et ce, sans omettre les destinataires finaux des opérations. Comment par ailleurs rendre ces analyses intelligibles et acceptables, au sein des productions accompagnant les réalisations urbaines quand, tout en étant indispensables compte tenu des pressions constantes sur les ressources (publiques), les approches économiques ne sont pas tenues comme premières et peuvent même s'avérer « clivantes » ?

Les aménageurs, constructeurs et intervenants dans les opérations ont par ailleurs une position ambiguë : ils sont soucieux de leurs intérêts, de l'atteinte de leurs équilibres instantanés, du maintien ou du développement de leur modèle économique, ce qui est à même de susciter des fonctionnements cloisonnés, voire opaques. La préservation de leur activité, telle qu'elle leur importe, voire même son essor, suppose pourtant une ouverture, une prise en compte des enjeux d'ensemble comme des intérêts qui se déploient en amont autant qu'en aval de leurs interventions. Quelles articulations, voire tensions éventuelles, apparaissent finalement et comment la mise en partage de connaissances peut-elle contribuer à des fonctionnements plus transversaux ?

⁷³ Cf. entre autres : Lacour C., Perrin E., Rousier N., Tilmont M., Pouyane G., Wiel M., Guengant A., Gaschet F., Aguilera A., Zuideau B., Prenelle J., Maurice J. Janvier Y., Renard V., Priron O., 2005, *Les nouvelles frontières de l'économie urbaine*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 266 p.

P. Aubertel et N. Rousier étaient alors particulièrement sensibilisés à ces aspects.

⁷⁴ Les deux chercheuses avaient déjà réalisé des travaux en lien avec la thématique. Cf. entre autres : Guelton S., Rousseau M.-P., 2001, *Le bilan global d'une opération d'aménagement*, Rapport pour le Club Ville et Aménagement, np.

⁷⁵ Une synthèse du programme a été établie par le PUCA ; elle est disponible à l'adresse : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/PPlan16_economie_amenagement.pdf

⁷⁶ Une recension de l'ouvrage est disponible à l'adresse :

<https://journals.openedition.org/cybergeo/25242> (<https://doi.org/10.4000/cybergeo.25242>)

De façon à donner de la substance à ces constats, à éclairer ces enjeux et à produire des connaissances afférentes, le programme comportait plusieurs opérations de recherche distinctes mais complémentaires. Ainsi, les réalisations ont consisté à :

- Dresser un état des lieux des travaux (d'étude et de recherche) disponibles au regard de trois grands axes thématiques retenus après échanges entre les chercheurs et les représentants du PUCA. Ces axes sont : l'économie interne des opérations d'aménagement (principalement pris en charge par S. Guelton) ; l'économie des processus d'urbanisation (principalement réalisé par F. Navarre) ; la contribution de l'aménagement au développement économique local (principalement placé sous la responsabilité de M.- P. Rousseau).

Un bilan structuré des productions dans ces différents domaines était en effet propice à repérer les façons dont les économistes s'étaient saisi des dimensions sous-jacentes relatives au partage des tâches, des coûts et des bénéfices, dans un jeu d'échelles et de temporalités variables.

- Organiser trois séminaires réunissant des chercheurs et des acteurs professionnels pour mettre en débat questions, méthodes et résultats apparus lors de l'étape précédente.

L'objectif était de disposer par là même d'un matériau analytique additionnel et surtout, de tester la sensibilité des participants à une approche transversale, intégrée des dimensions économiques de l'aménagement. L'ambition, comme le symbolise le titre de l'ouvrage final, consistait bien à contribuer à une réflexion théorique qui soit utile aux praticiens.

- Mener une démarche active de mobilisation d'enseignants et d'étudiants afin de percevoir comment les approches économiques étaient intégrées dans les formations en aménagement, urbanisme et développement local. Finalement, le manque de prise en compte des dimensions économiques dans les opérations d'aménagement, les difficultés d'échanges en la matière entre les professionnels impliqués ne tiendraient-ils pas à une sensibilisation encore restreinte des acteurs à ces dimensions dans les cursus professionnalisants ?

Parmi les résultats, l'un d'eux a trait à la littérature (scientifique et dite grise) relative à l'axe thématique portant sur l'économie de l'aménagement et sur les processus d'urbanisation.

L'analyse des travaux fait apparaître plusieurs générations successives de productions. En lien avec les vagues d'urbanisation des années 60-70, marquées par une présence massive des puissances publiques peu rôdées à ce type d'interventions, les publications portent principalement sur les dépenses de ces acteurs publics en matière de réalisation d'équipements collectifs (notamment primaires), alors indispensables. Dans les années 80-90, les préoccupations changent : les questionnements et les évaluations – économiques – portent sur les alternatives entre densification des tissus constitués et étalement urbain. Simultanément s'opère une évolution dans le référentiel d'évaluation, passant progressivement de la notion de dépense à celle de coût (cherchant alors à intégrer et à monétariser des effets directs et indirects, sociaux comme environnementaux).

Durant l'une comme l'autre des deux périodes, et recevant des réponses variables, des questionnements récurrents traversent la littérature : ils portent sur les relations entre les coûts d'urbanisation et la taille des villes, entre ces coûts et la densité (appréhendue de différentes façons) des ensembles construits.

L'analyse des travaux conduit à souligner des verrous informationnels récurrents, notamment pour les collectivités maîtres d'ouvrage, tenant à leur comptabilité et à la scission opérée entre opérations d'investissement et charges récurrentes de fonctionnement, les unes et les autres contribuant pourtant aux coûts de l'urbanisation et de l'aménagement. Reste également posée la question de la nature même des coûts à évaluer : s'agit-il par exemple du coût effectif des opérations allant jusqu'à la construction du

logement ou bien de celui occasionné par la présence et le mode de vie d'habitants dans tel ou tel type d'espace urbain ?

La contribution au programme d'ensemble a rendu possible une analyse de travaux portant simultanément sur les finances publiques locales et sur leur prise en compte au titre des développements urbains, quand cette mise en perspective est peu fréquente. Elle a encore été l'occasion d'inscrire ces éléments dans une nécessaire mise en partage, réalisée par l'équipe de recherche comme développée en son sein, à la faveur des échanges avec les représentants du PUCA comme avec les participants aux différentes étapes du protocole de travail. Ce qui a contribué à l'instauration – progressive – de relations entre recherche et action, entre dimensions théoriques et opérationnelles. A l'issue, il demeure que l'économie de l'aménagement, objet inédit et non référencé en tant que tel, reste à positionner au sein des sciences économiques dans leur ensemble, au sein encore de leur référentiel analytique ainsi, plus précisément, qu'au regard d'approches voisines, avec lesquelles elle entretient d'ailleurs des similitudes voire des superpositions (l'économie publique ou l'économie publique locale, l'économie urbaine ou régionale, l'économie immobilière...).

2-2-Projet portant sur « La tarification de la restauration scolaire et sa gratuité »

En 2007, le PUCA a lancé une consultation, initiant un programme de recherche intitulé « La citoyenneté urbaine, formes d'engagement et enjeux de solidarité ». L'un des objectifs du programme était de rompre la « dichotomie existant dans les approches scientifiques entre celles qui s'attachent aux logiques d'action des 'gouvernants' et celles qui essaient de prendre en compte le point de vue des 'gouvernés' »⁷⁷. L'un des enjeux, avec les travaux escomptés par le PUCA, était de disposer d'analyses consacrées à la construction et au déploiement de la citoyenneté, dans ses différentes manifestations. Le texte de la consultation accordait par ailleurs une place spécifique à la citoyenneté fiscale, aux différences financières entre collectivités auxquelles les citoyens sont confrontés.

Nous avons répondu à cette consultation, proposant un travail intitulé « Consentement à l'impôt ou au tarif ? Des visions contrastées de la solidarité locale », avec une déclinaison particulière portant sur la tarification de la restauration scolaire (en écoles primaires). Ce travail a donné lieu à la remise (en 2009) d'un rapport au PUCA [45], puis à la rédaction d'un chapitre dans un ouvrage collectif [26].

E. Vittu, chercheuse associée au Lab'Urba, a durant 3 mois participé aux travaux et à la phase d'enquête.

La restauration scolaire nous a semblé un cas de figure approprié pour aborder les questions de citoyenneté. Il s'agit en effet d'un service administratif et social fourni par les collectivités, pour lequel ces dernières ont la possibilité d'instaurer un paiement de la part des bénéficiaires. Aucune disposition ne contraignant à l'équilibre budgétaire du service, les versements provenant des usagers sont en général inférieurs aux coûts de production des repas proposés aux élèves. Une part du financement des prestations provient en conséquence du budget de la collectivité, principalement alimenté par les contribuables locaux. Dans chaque commune, les décideurs disposent de latitudes pour arbitrer quant à la part respective des recettes tarifaires et des compléments requis. Par ailleurs, bon nombre de localités pratiquent des tarifs différenciés en fonction des capacités de paiement des familles. Le système de tarification induit de la sorte des redistributions financières ou des transferts entre usagers, entre usagers et contribuables. Ce qui fait notamment écho à la citoyenneté dite fiscale et à son acceptabilité, au consentement à l'impôt, notamment en tant que condition nécessaire à des formes de solidarité.

En 2007, une proposition de loi visant à instaurer la gratuité dans la restauration pour les élèves des écoles primaires a suscité un tollé de protestations, émanant notamment de maints 'gouvernants'. Entre autres, la perte de recettes tarifaires signifiait la nécessité d'un recours accru à l'imposition et partant, l'émergence de potentielles tensions. L'actualité révélait de la sorte que l'exercice de la citoyenneté fiscale et celui de la solidarité - entre catégories de payeurs et d'usagers - n'allaient pas de soi.

Nous nous sommes saisi de ce cas de figure, non pas pour nous centrer sur les enjeux relatifs à la gratuité des services publics locaux en tant que telle, mais bien en vue de considérer la tarification du service retenu (voire l'absence de paiement), en l'inscrivant dans un champ de tensions à la fois politiques et sociales, sur fond de justifications économiques et budgétaires.

Quels sont alors les arguments fondant les décisions de ceux qui établissent la tarification ? Quels éléments de réalité les décideurs mobilisent-ils pour donner forme et contenu à leur vision de la solidarité, au nom de la mission citoyenne et politique dont ils sont investis ? Conjointement, quelles sont les réactions de ceux qui fréquentent ce service et qui acquittent (ou non) des paiements ? Représentations et argumentaires des 'gouvernants' et des 'gouvernés' trouvent-ils à s'accorder ou bien observe-t-on des tensions dans les acceptions respectives accordées à la citoyenneté, à la solidarité ?

⁷⁷ Selon les termes de la synthèse du programme qui figure à l'adresse : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Citoyennete_urb_engagmt.pdf

Parallèlement à un travail conceptuel/théorique concernant la tarification des services publics locaux, nous avons établi un protocole méthodologique nous donnant explicitement accès aux arguments mobilisés par les élus locaux ainsi que par les membres de leurs services afin de justifier leurs choix en matière de tarification, tout en nous fondant sur des évaluations quantitatives indicatrices des impacts des dispositions retenues pour les usagers et redevables.

A ces fins, nous avons défini un échantillon significatif d'une centaine de communes franciliennes (représentatives des situations-types au regard de divers éléments de contexte susceptibles de donner un tour particulier au mode local de tarification, à savoir : la richesse fiscale potentielle de la collectivité, les revenus de la population résidente, les appartenances partisans des élus, la présence de catégories intermédiaires). Pour ces communes, des informations concernant les dispositions tarifaires adoptées pour la restauration scolaire (entre gratuité, tarif unique et modulation des prix sur la base des situations familiales) ont été collectées. Les données réunies, rendant compte des dispositions en vigueur au cours de l'année scolaire 2007-2008, ont donné lieu à une mise en forme systématique et comparative. Ainsi disposait-on, commune par commune, d'un support objectivant, pour des situations familiales choisies, le poids entre les tarifs acquittés et les ressources des ménages (alors dénommé taux d'effort).

La mise en perspective de ces informations a conduit à repérer des configurations communales et tarifaires s'écartant peu des traits généraux ou bien, au contraire, d'autres présentant des spécificités. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés dans les différents types de communes, soit avec les élus en charge du domaine, soit avec les responsables du (des) service(s) impliqué(s). L'objectif de ces rencontres était triple. Il consistait en premier lieu à conduire les personnes rencontrées à expliciter les options retenues en matière de gestion et de tarification du service, leurs évolutions récentes ou envisagées. En second lieu, il s'agissait de mettre en regard les points de vue exprimés, les justifications et/ou rationalisations prévalant en termes de solidarité et de citoyenneté, et la réalité de la politique tarifaire adoptée. En troisième lieu, on visait à recueillir l'opinion des personnes rencontrées vis-à-vis de la gratuité du service, en tant que figure condensant les représentations.

En vue d'appréhender le point de vue spécifique des 'gouvernés', des entretiens ont été réalisés auprès des représentants de fédérations de parents d'élèves, des enquêtes directes auprès de parents dans diverses villes n'ayant pu être effectuées⁷⁸.

A l'issue de la constitution de ce matériau et de son analyse, divers constats émergent :

- Les modes de tarification adoptés par les communes sont fortement diversifiés. Si cette observation est conforme aux attendus, compte tenu de l'autonomie de gestion dont disposent les collectivités, l'étendue des variations ne manque pas de surprendre. Chaque localité représente pratiquement un cas de figure unique.

Cependant, la tarification en fonction de tranches de quotient familial (rapport des ressources familiales et de la composition de la famille) est, de très loin, la modalité la plus pratiquée. Les enquêtés la tiennent d'ailleurs de loin comme la plus équitable. Les modes de calcul du quotient sont pratiquement aussi nombreux que les communes : tout se passe comme si chaque localité possédait ses propres critères d'appréciation de la justice sociale. Quelques villes utilisent une tarification avec un taux de participation croissant en fonction des valeurs du quotient. Rares sont les communes à maintenir un tarif unique. De l'ensemble des observations, il ressort que les tarifs moyens, les rapports entre valeurs extrêmes des prix unitaires... sont fortement contrastés. Enfin, seules

⁷⁸ Les élus sollicités, dans diverses collectivités, s'étant opposés au principe d'une enquête dans leur ville.

2 communes ont opté pour la gratuité et l'ont maintenue (en dépit des difficultés de tous ordres que suscite cette modalité).

- Selon les communes, les dispositifs tarifaires instaurent plus ou moins de redistribution ou de transferts. Dans la mesure où, le coût (moyen) de production d'un repas dépasse largement le prix (moyen) auquel il est facturé⁷⁹, le système apparaît comme favorable aux usagers du service dans leur ensemble, à ceux qui acquittent les tarifs les plus faibles en particulier. Toutefois, la portée de ce constat est à nuancer selon la forme de la relation s'établissant localement entre les taux d'effort des familles et l'importance de leurs revenus.

Apparaissent ainsi plusieurs groupes de communes : celles pour lesquelles la politique tarifaire peut être qualifiée de progressive (le taux d'effort estimé augmentant continuellement avec le revenu) ; celles dont la politique tarifaire peut être tenue comme régressive (le taux d'effort diminuant avec le revenu) ; celles où la politique tarifaire apparaît comme progressive-régressive (le taux d'effort progressant dans un premier temps avec le revenu puis diminuant) ; et enfin, un sous-groupe de localités avec une politique tarifaire atypique (combinant divers cas précédents).

Que ce soit en raison de dispositions héritées, d'ajustements successifs ou de choix récents, les incidences des politiques tarifaires pour ceux qui ont à acquitter des paiements comme pour les collectivités bénéficiaires des produits différents, faisant diversement jouer les ressorts du financement par l'impôt et de la solidarité.

- Les points de vue des gouvernants diffèrent eux aussi nettement, lorsqu'ils s'expriment à propos des pratiques en place dans leur localité. Au-delà de cette diversité, il est fait état d'une attention à la satisfaction des usagers, à la mission éducative assignée à la restauration scolaire. Les conditions tarifaires sont conçues comme participant de ces objectifs et comme devant être modifiées avec circonspection, des changements d'ampleur risquant de mettre à mal le fonctionnement en vigueur et de générer des mécontentements, notamment pour les catégories dites « moyennes » d'usagers ou de contribuables. Le dispositif en place est somme toute estimé comme étant globalement satisfaisant, dans la plupart des cas même s'il comporte des défauts. Il est bien souvent tenu comme juste ou comme équitable et ce, même si la représentation objectivée des taux d'effort indique qu'il n'en va pas ainsi.
- Sur le plan pratique, dans la quasi-totalité des cas, une attention majeure est accordée aux modalités de perception des tarifs et à l'établissement de ces derniers, leurs conditions de proportionnalité ou d'équivalence avec les dépenses à financer étant quant à elles peu ou pas prises en compte. Le contribuable et la citoyenneté fiscale ne font-ils pas alors les frais de cette dissymétrie ?
- 'Gouvernés' et 'gouvernants' développent des arguments analogues lorsqu'ils prennent position contre la gratuité, qui fait quasiment l'unanimité contre elle. Elle générerait injustice, irresponsabilité et devrait uniquement être exceptionnelle, attribuée face à des situations d'extrême difficulté. Une tarification sociale ne recueille pas davantage d'avis positifs. La solidarité est en quelque sorte renvoyée vers des dimensions individuelles ou individualisées.
- Un cas de mobilisation collective des 'gouvernés', suscitée par des changements majeurs dans le dispositif de tarification en place, a pu être analysé. Il apparaît que la mobilisation en question s'est avérée peu intense, qu'elle a principalement été le fait de parents déjà engagés dans l'action collective, voire militante. Tout se passe comme si, en tant que telle, la tarification de la restauration scolaire demeurait un « enjeu de second ordre », comme si elle cristallisait des oppositions latentes davantage qu'elle ne les créait.

⁷⁹ Selon nos estimations, le coût moyen est proche de 8 €, le prix moyen de 3 €

L'attention accordée aux dispositifs, aux prises de positions des 'gouvernants' a prévalu sur celle portée aux représentations des 'gouvernés'. A sa façon, la recherche effectuée apporte des éclairages qui n'épuisent bien entendu en rien les questions relatives aux complémentarités et aux substitutions entre impôts et tarifs, aux figures des usagers, voire aux clients, des services publics locaux, au rôle incitatif que peut revêtir la tarification, à ses dimensions sociales...

2-3-Projet portant sur « L'implication financière des intercommunalités dans le domaine des politiques de l'habitat »

Le PUCA s'est de tout temps montré attentif à la coopération intercommunale et à son évolution. Suite à diverses initiatives et travaux, il a lancé, en 2009, une consultation intitulée « L'intercommunalité à l'épreuve des faits »⁸⁰. Afin de rompre avec les recherches effectuées antérieurement, les termes de la consultation laissaient entendre la nécessité d'analyses dédiées aux « mesures effectives prises par les intercommunalités dans le champ de politiques publiques », ainsi que le besoin d'investigations portant « sur les ressources mobilisées, en particulier les ressources financières » dans le cadre des actions intercommunales.

En écho avec ces attentes, en composant avec les compétences- voire avec les spécialisations - présentes au sein du Lab'Urba, sur la base des travaux réalisés et des démarches en cours, nous avons établi puis soumis une proposition de recherche portant sur « L'implication financière des intercommunalités dans le domaine des politiques de l'habitat ». Le rapport final a été remis au PUCA en 2010 [41].

Le projet a été conduit par une équipe constituée, pour le volet « politiques locales de l'habitat », de J.- C. Driant, M. Cordier, M. Le Hervet⁸¹, et pour celui de « l'économie et des finances locales », de S. Guelton, M.- P. Rousseau et F. Navarre (resp. scientifique).

La proposition était structurée par des questionnements majeurs. En particulier, quels sont les efforts financiers effectivement déployés par les intercommunalités pour les politiques de l'habitat qu'elles construisent en propre et auxquelles les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) servent de cadres de stratégie et d'action ? Comment ces efforts se déploient-ils, dans quelles combinaisons d'instruments et de partenariats ? Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), ou leurs représentants, se posent-ils la question de l'efficacité de leur implication et comment peut-on envisager cette délicate évaluation ? Quels sont encore des freins et des leviers, susceptibles d'affecter l'effectivité de leur rôle et notamment, celui de « chef de file » qui leur a été progressivement dévolu ?

De façon à apporter des éléments de réponse aux questions évoquées, des études de cas ont été conduites pour trois terrains, choisis de façon raisonnée (selon la nature de la coopération intercommunale et en fonction du degré de prise en charge de l'habitat par le pouvoir d'agglomération)⁸². Ces terrains sont : la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), la Communauté d'Agglomération de Rouen (CAR), la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD). Les faits relatifs à ces trois communautés possèdent principalement une vocation heuristique et ne visent pas à servir des comparaisons à proprement parler. Une campagne d'entretiens (auprès des décideurs locaux et des membres des services concernés, des opérateurs impliqués dans la production de logements...) a été conduite afin de recueillir le matériau empirique requis. Par ailleurs, les documents comptables locaux ne se prêtant pas au repérage puis à la comptabilisation des flux financiers relevant de politiques sectorielles des collectivités, une méthode a dû être construite et testée afin d'évaluer les dépenses (et les recettes) des intercommunalités étudiées pour la conduite de leurs politiques de l'habitat.

⁸⁰ Des éléments synthétiques concernant la genèse du programme et son contenu sont disponibles à l'adresse : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/intercommunalite-a-l-epreuve-des-faits-2008-2012-a273.html>

⁸¹ M. Cordier et M. Le Hervet étaient alors doctorantes, sous la direction de J.-C. Driant.

Cordier M., 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Université Paris Est, 519 p

Le Hervet M., 2013, *Les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine. Le cas de l'Île-de-France*, Université Paris Est.

⁸² L'accord de leurs représentants (quant à leur position en tant que terrain d'enquête) devant en tout état de cause être obtenu dès le stade du dépôt de la proposition de recherche.

A l'issue des explorations, quelques constats majeurs peuvent être formulés :

- Les dépenses des intercommunalités (étudiées) en matière d'habitat sont modestes : selon les évaluations effectuées, elles représentent tout au plus 4% du budget communautaire et au maximum, une vingtaine d'€ par habitant. La plus ou moins grande aisance financière de l'intercommunalité, sa situation fiscale ou budgétaire n'apparaissent pas déterminantes. On peut formuler l'hypothèse que les particularités des contextes, celles des arrangements conclus localement influent sur les montants, sans toutefois modifier la portée du constat. Malgré une montée en puissance, les politiques en question restent peu dépensières.
La faible importance constatée est surprenante dans son décalage avec l'accent politique placé sur le domaine du logement, avec l'affichage dont il est l'objet. Faut-il voir là un marquage par les rouages hérités du passé, largement centralisés, que les intercommunalités, de génération récente, ne peuvent aller jusqu'à bouleverser ? Compte tenu de la modicité des montants, comment interpréter l'argument financier, souvent invoqué comme un empêchement à une implication dans le domaine ?
- Les montants en jeu ne contribuent alors pas à augmenter sensiblement les volumes consacrés, par exemple, au financement de la production du logement social. L'observation détaillée d'opérations illustratives le confirme, mettant en relief le poids – encore limité - des apports communautaires. Ces derniers ne servent pas, ou alors rarement, à jouer un effet de masse. Intervenant à la marge financièrement, ils ont principalement un effet d'impulsion ou d'incitation (à la réalisation des logements « les plus sociaux », au respect de critères environnementaux, à l'engagement d'autres financeurs...), ou encore de levier (dans les opérations de réhabilitation, dans les dispositifs d'accession sociale à la propriété, dans le déclenchement d'avantages financiers et/ou fiscaux indirects...).
- Plus avant, l'on pourrait tenir la participation financière des intercommunalités, distribuée dans une pluralité d'instruments et de segments d'action, au sein d'un maillage dense de relations et d'engagements multi-partenariaux, comme répondant aux tentatives déployées par les EPCI afin d'être visibles, présents, au cœur des dispositifs, afin de devenir les interlocuteurs privilégiés de leurs partenaires et d'orienter les initiatives, dans un sens conforme à leurs objectifs.
Ce positionnement ne va pas de soi ; il se construit sur le mode progressif et ne décline pas partout de la même façon. Les dispositifs et les partenariats, établis ou en cours d'établissement, diffèrent selon les intercommunalités. Les observations indiqueraient d'ailleurs que l'implication financière communautaire est inversement proportionnelle à l'affirmation du rôle de l'EPCI⁸³. L'implication financière participerait de cette édification de l'intercommunalité, pour l'effectivité de son rôle de « chef de file », entendu comme imposant ses vues sans pour autant organiser toutes les actions.
- D'après leurs représentants, les intercommunalités (étudiées) ne se posent pas réellement la question de l'efficacité de leur implication financière, tout comme elles définissent rarement une stratégie financière en lien avec leur politique de l'habitat. La diversité et le grand nombre des segments d'action s'opposent à une évaluation effective ainsi qu'à une élaboration stratégique. Les compétences – internes ou externes - mobilisées pour l'élaboration des PLH ne servent pas ces fins d'articulation, valant par ailleurs rarement en matière d'aménagement. La division des tâches (entre services chargés des politiques sectorielles et services financiers), telle qu'elle perdure, contribue vraisemblablement à cet état de fait. Les incertitudes pesant sur les financements publics locaux (manque de visibilité quant aux incidences de la réforme de la taxe professionnelle, fléchissements des dotations étatiques, rôles et découpages institutionnels en mutation...), alliées à une maturation

⁸³ Elle est par exemple forte à la CAMY (qui joue d'ailleurs le rôle de partenaire davantage que celui de « chef de file »), en progression à la CAR (quand celle-ci cherche simultanément à s'affirmer en tant que communauté), et moindre à la CUD (à laquelle rien ne servirait de recourir à des fonds supplémentaires).

et à une rationalisation progressive, conduisent néanmoins, au sein des trois sites à l'étude, à poser les questions évaluatives et celles relatives aux moyens en termes renouvelés, à leur accorder une importance certaine et ce, indépendamment de la plus ou moins grande aisance financière de l'EPCI et de l'abondance des ressources locales.

- Pour être efficace, les interlocuteurs soulignent que la mobilisation financière communautaire doit compter avec des leviers dépassant le seul domaine de l'habitat. Important ainsi les stratégies développées par ailleurs (ou leur absence). Le domaine foncier est en ce sens central. Il l'est au titre des sommes mobilisées et aussi, au regard du partage des tâches qu'il suppose, entre communes, intercommunalités et Etablissements Publics Fonciers, tiers partenaires dans des équilibres subtils et difficiles à ménager.
- On relève également des freins à un surcroît d'efficacité de l'implication financière intercommunale. L'expertise (pour la programmation, le suivi, l'évaluation...) n'est pas toujours mobilisée. En outre, des montants, même augmentés, ne parviendraient pas à réduire les tensions propres aux marchés, dépendantes de la conjoncture, de l'offre et de la demande sur le plan immobilier. Les initiatives, même soutenues, butent encore sur des questions liées à la solvabilité et à la solvabilisation des ménages, dont la résolution n'est pas d'essence locale. Les perspectives financières ne peuvent alors pas être « autonomisées » mais demandent au contraire à être contextualisées. Ce qui conduit encore à souligner des limites du rôle de « chef de file ».

Le travail initié se fixait des fins exploratoires. Les pistes de réflexion qu'il suggère demanderaient à être poursuivies, approfondies, à l'occasion d'autres recherches. Ainsi pourrait être envisagée la production de comptes locaux du logement. Mesurant les flux entrants et utilisés au sein du périmètre communautaire pour les besoins de l'habitat, ces comptes feraient apparaître le poids financier effectif des EPCI, au sein de des financements mobilisés, incluant l'ensemble (ou l'essentiel) de leurs multiples partenaires.

Par ailleurs, les sites d'études retenus se sont révélés très contrastés, et probablement trop marqués par des effets de contexte. Il est ainsi difficile de faire la part revenant aux spécificités, celle relevant de tendances d'ensemble. Le mode de quantification des dépenses étant maintenant éprouvé, la démarche pourrait être étendue à un échantillon plus fourni d'intercommunalités, à configurations (relativement) homogènes. Les explorations confirmeraient ou infirmeraient les avancées concernant la faiblesse constatée des moyens mobilisés, leur utilisation au service de la consolidation et du renforcement de l'intercommunalité, etc., tout autant que les éléments d'analyse formulés et les hypothèses sous-jacentes.

Enfin, il pourrait être proposé d'étendre la démarche mise en œuvre (y compris en l'amendant) à d'autres domaines de politiques sectorielles : si l'implication financière des intercommunalités au service de leur politique de l'habitat sert à conforter leur positionnement en tant que « chefs de file », est-ce spécifique à ce secteur d'intervention ? Les intercommunalités s'impliquent-elles financièrement et s'affirment-elles de façon semblable ou contrastée dans d'autres domaines d'action ? Quels sont alors ceux sur lesquels elles portent leur prédilection ou ceux qui nécessitent davantage de moyens ?

Ce sont, semble-t-il, des interrogations engageant vers diverses explorations (et dont la liste n'est pas exhaustive), à même de ménager des avancées quant à l'effectivité du fait intercommunal, à l'épreuve des réalités, sur la base d'une entrée formulée en termes de finances publiques locales. L'analyse – territorialisée – de ces dernières, en lien avec la conduite d'un domaine singulier de l'action publique locale et intercommunale, a par ailleurs contribué à notre réflexion d'ensemble sur cette intrication, telle qu'elle se manifeste peu ou prou dans les réalités observées, telle qu'elle peut être abordée d'un point de vue scientifique.

2-4-Projet portant sur « Les sites patrimoniaux exceptionnels en tant que ressource pour les territoires »

Après diverses réalisations préalables, le PUCA a lancé, pour la période 2013-2019, un programme de recherche intitulé « Sites exceptionnels et développement équilibré des territoires »⁸⁴.

Dans les faits, les sites patrimoniaux exceptionnels et les territoires dans lesquels ils sont situés sont parcourus de tensions. En raison de leur forte renommée, les sites attirent logiquement des passants et des visiteurs en grand nombre ; ces flux et cette présence contribuent incontestablement au développement local. Simultanément, les sites et leurs territoires d'appartenance sont bien souvent fragiles. Une sur-fréquentation risque de conduire, voire même conduit, à leur dégradation ; il en résulte des coûts d'aménagement, voire de réparation, que les collectivités locales impliquées peinent dans la plupart des cas à financer, puisqu'elles ne bénéficient pas nécessairement de toutes les retombées positives provenant de la présence des éléments patrimoniaux. Comment gérer et apaiser ces tensions ?

En conséquence, dans le cadre du programme et en vue d'une production d'analyses relatives à ces thématiques, deux axes de travail autonomes structuraient la consultation de recherche lancée par le PUCA en 2014 :

- Comment parvenir à un équilibre économique et financier de la gestion des sites ? L'écoresponsabilité ouvre-t-elle de nouvelles voies pour l'avenir ? Comment inscrire ces questions dans une approche de ces territoires locaux singuliers à caractériser en termes de développement ?
- Quelles sont les incidences liées aux limitations d'accès aux sites ? Est-il possible de mesurer la perte d'accessibilité et ses conséquences sur le plan économique ? Comment trouver la juste mesure permettant d'assurer la préservation du site dans son intégrité, tout en ouvrant l'accès au plus grand nombre ?

Mentionnons d'ores et déjà que le périmètre des sites exceptionnels retenus et étudiés était délimité dès le stade de la consultation : il s'agissait des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO (au nombre de 39 en France) et de ceux (au nombre de 31) figurant dans le Réseau des Grands Sites de France (RGSF), que ceux-ci aient déjà fait l'objet d'une reconnaissance ou qu'ils donnent lieu à une Opération Grand Site (OGS)⁸⁵.

Compte tenu des travaux déjà effectués, des centres d'intérêt et des partenariats antérieurement institués, une équipe incluant plusieurs sensibilités disciplinaires a été constituée et a établi une proposition intitulée « Les sites patrimoniaux exceptionnels en tant que ressource pour les territoires », en écho avec le premier axe de travail proposé dans le texte de la consultation du PUCA.

M. Talandier, P.- A. Landel, N. Senil, membres du laboratoire Pacte, avaient déjà développé, à de multiples reprises, des approches concernant les ressources territoriales et patrimoniales. Une association avec des membres du Lab'Urba (J.- F. Ruault, pour ce qui relève du développement territorial ; L. Cormier, pour ce qui a trait aux dimensions paysagères, fortement présentes dans les sites exceptionnels ; F. Navarre, pour les aspects relevant des ressources et des charges financières des collectivités impliquées) permettait de diversifier et de compléter les approches possibles. Des membres de la coopérative Acadie Réflex (principalement P. Estèbe, M. Loisel) ont été intégrés dans l'équipe.

A l'issue des travaux, un rapport final a été remis au PUCA en 2017 [35]. Un ouvrage collectif a été produit en 2019 [1]. Des articles scientifiques sont en cours de publication⁸⁶.

⁸⁴ Le descriptif synthétique du programme ainsi que les références des travaux préparatoires ou antérieurs figurent à l'adresse : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/sites-exceptionnels-et-developpement-equilibre-des-a258.html>

⁸⁵ Des représentants de l'UNESCO et du RGSF étaient membres du comité scientifique du programme.

⁸⁶ Dont : Talandier M., Cormier L., Landel P.- A., Navarre F., Ruault J.- F., Sénil N., 2021, « Les sites patrimoniaux exceptionnels, Une ressource pour les territoires », *Revue Via Tourisme*, à paraître

Nous restituons les éléments essentiels ayant structuré la proposition soumise au PUCA puis les points majeurs apparus à l'issue de la recherche proprement dite.

Afin de dépasser les tensions ou antagonismes apparaissant avec les sites patrimoniaux exceptionnels et à aborder les voies d'un développement territorial (plus) équilibré, l'équipe a proposé de mobiliser la notion de ressource territoriale : les sites constituent des ressources potentielles pour les territoires ; une des conditions pour qu'ils deviennent des ressources effectives réside dans la mobilisation des acteurs en vue de leur valorisation et le territoire, alors organisé, devient lui-même une ressource pour le site.

Par définition ou par construction, les sites se jouent des limites administratives : ils sont pluri ou multi territoriaux, voire extraterritoriaux ; les actions dont ils relèvent s'avèrent interterritoriales. Ce qui amène indiscutablement à poser la question de leur gouvernance. En son sein, figurent en bonne place les collectivités territoriales et notamment, les communes (dans lesquelles ils sont situés) et leurs intercommunalités (à fiscalité propre), en raison de leurs compétences de proximité, ainsi que de leur rôle (majeur) dans le domaine de l'aménagement et du développement économique. Importent alors les moyens – notamment financiers – dont peuvent se saisir les décideurs locaux en vue de l'activation de la ressource territoriale en question, ainsi que les charges leur incombant.

De façon plus précise, le positionnement du projet de recherche est sous-tendu par trois axes, posés d'emblée au vu de la littérature scientifique existant sur le sujet, et emportant des conséquences méthodologiques :

- le premier a trait aux tensions qui émergent entre les protagonistes ou porteurs des intérêts en présence, que ce soit sur le plan économique, financier, social ou environnemental, à même de freiner l'activation de la ressource. Seules des études de terrain peuvent permettre de mieux comprendre ces jeux d'acteurs ;
- le deuxième tient aux enjeux, aux points de convergence ou de divergence sur ces divers plans, cette intrication prenant nécessairement des déclinaisons particulières selon les types de sites et également, selon les types de territoires dans lesquels les sites s'inscrivent. Ce qui nécessite de développer une approche territorialisée et spatialement différenciée pour mieux analyser les impacts des sites dans leur territoire.
- enfin, le troisième, en lien avec le fait de considérer les sites comme une ressource territoriale, engage à prendre en compte la mobilisation effective des acteurs, ses conditions facilitatrices ou celles l'entravant. Sont alors à interroger les modalités d'interrelations, de coordination, de gouvernance et de cogestion des sites.

Afin d'explorer ces divers angles problématiques, nous avons mis en œuvre une enquête mixte, c'est-à-dire quantitative (et conduite pour l'ensemble des sites) ainsi que qualitative (pour des terrains d'études ciblés). Plus précisément, la démarche adoptée a été la suivante :

- Une approche typologique a été conduite pour l'ensemble des 70 sites retenus⁸⁷ : la typologie socio-économique, à laquelle étaient adjointes une typologie fiscal-financière et une typologie

⁸⁷ En distinguant 3 mailles territoriales emboîtées : la ou les communes dans laquelle (ou lesquelles) est situé le site, constituant le périmètre le plus restreint au sein duquel le site patrimonial lui-même pouvait être appréhendé ; le ou les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale EPCI à fiscalité propre auxquelles appartiennent ces communes, représentant le territoire dans lequel se manifeste le développement territorial imputable au site et aussi et également, celui où se prennent les décisions majeures concernant sa gestion, l'aménagement requis ; les EPCI limitrophes à ce territoire, recueillant potentiellement les effets du développement lié au site et surtout, servant de référentiel de comparaison pour l'évaluation d'éventuels faits territoriaux ; dans chaque cas, les valeurs établies pour les communes et/ou EPCI sont comparées aux moyennes nationales valant pour leur catégorie. La démarche est située : chacun des sites est ainsi examiné au vu des particularités du territoire dans lequel il s'inscrit, ce dernier au regard des spécificités de ceux qui l'entourent.

environnementale ainsi que la prise en compte des caractéristiques morphologiques des sites patrimoniaux ont conduit au choix de 7 terrains d'étude en France (le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, le Marais Poitevin, la Baie de Somme, le Canal du Midi, les Ocre du Roussillon, la Grotte Chauvet-Gorges de l'Ardèche et le centre-ville reconstruit du Havre), retenus pour la phase d'enquête qualitative.

- Celle-ci a également eu lieu dans 4 sites européens (situés en Allemagne, en Italie, en Suisse et en Espagne) choisis par ailleurs, en tant que présentant des problématiques voisines à celles des sites français enquêtés mais pour lesquels les approches et les politiques patrimoniales ne sont pas analogues à celles valant en France. Un travail de benchmark a été également conduit au niveau européen de façon à repérer des pratiques innovantes de gestion des biens patrimoniaux.
- L'enquête s'est déroulée par voie d'entretiens (une centaine) auprès des acteurs impliqués dans la gestion des sites et/ou à même d'en percevoir les impacts, de repérer les tensions pouvant provenir de leur présence et fréquentation, de faire état des enjeux (socio-économiques, environnementaux, de gestion et de gouvernance) afférents.
- Une analyse quantitative systématique a été conduite afin de déterminer – d'un point de vue statistique – les impacts socio-économiques et fiscal-financiers des sites dans leurs territoires d'appartenance.
- Une enquête par questionnaire a été menée auprès des gestionnaires des sites et une expérimentation a été effectuée (sous forme de living lab)⁸⁸ afin de repérer de potentielles pistes d'innovation dans les intrications entre sites et territoires.

Hors même toute visée exhaustive, quelques-uns des principaux constats issus des analyses sont les suivants :

- D'un point de vue socio-économique, les sites et leurs territoires d'appartenance sont plutôt dynamiques, avec une spécialisation touristique-résidentielle marquée, ne freinant cependant pas l'essor d'activités d'intermédiation (tels les services aux entreprises...). Les traitements statistiques confirment toutefois qu'il n'y a pas d'homologie stricte entre les caractéristiques du site et celles du territoire lui-même (le Marais Poitevin, à vocation touristique, est par exemple situé dans un territoire à vocation productive) : les effets de propagation, d'entraînement ou de complémentarité entre site et territoire ne sont alors pas nécessairement identiques en tous lieux.
- L'analyse systématique des sites et des territoires fait apparaître différents types de combinaisons : le site patrimonial exceptionnel peut ne constituer qu'une ressource territoriale parmi d'autres (par exemple, s'agissant de sites présents dans des ensembles urbains ou dans des contextes touristiques avec, dans ce dernier cas, un risque d'hyperspécialisation, potentiellement source de tensions) ; il peut s'agir d'une ressource peu ou pas activée au sein du territoire (dans des espaces peu ou pas dynamiques, tels les villes moyennes et leur patrimoine historique, faisant alors apparaître que la présence de ce patrimoine, en dépit de l'attrait qu'il peut susciter, ne suffit à renverser des tendances installées et/ou qui se jouent à d'autres échelles) ; il peut enfin représenter un levier potentiel de développement pour le territoire (par exemple, lorsque les sites sont présents dans des territoires productifs en déclin : la présence des éléments patrimoniaux insufflé alors une certaine dynamique, contribue à un renversement d'image, à la reconstruction d'une identité).
- Les enquêtes révèlent, principalement dans le 3^{ème} cas de figure, la volonté des acteurs locaux d'inverser les tendances – négatives – à l'œuvre au sein du territoire, de se saisir du patrimoine pour amorcer une stratégie de transition, de reconquête urbaine, d'ancrage dans les spécificités locales tout en s'inscrivant dans les tendances plus globales du développement. Il reste à ménager la co-existence des activités et des flux : la présence touristique, la reconquête des espaces par des

⁸⁸ Elle a été prise en charge par R. Besson, chercheur associé au laboratoire Pacte.

résidences secondaires, l'essor de nouvelles activités quelquefois au détriment des anciennes, une éventuelle gentrification, des pressions sur certains segments de l'immobilier... ne sont pas toujours également appréciés des habitants en place voire des élus et ce, même si le site et le tourisme sont sources d'emplois et de revenus. Les médiations internes et externes apparaissent alors comme majeures et nécessaires.

- Entretiens et enquêtes révèlent les difficultés à concilier des temps courts (ceux du développement) et du temps long (celui du patrimoine). D'ailleurs, la labellisation sous-entend une certaine immobilité (voire quelquefois y enjoint), et ainsi à nier le passage du temps. Ce qui est d'ailleurs, un mythe non opératoire puisque les paysages sont eux-mêmes évolutifs. L'impermanence (tenant par exemple aux temporalités des mandats électoraux ou de gestion) se conjugue peu ou mal avec la stabilité que nécessitent l'élaboration puis la mise en œuvre de stratégies en vue de conforter l'attractivité, de réguler ses incidences, positives ou négatives. Sur le plan opérationnel, les investissements, coûteux et visibles, ceux que nécessitent les opérations de restauration, de mise en accessibilité... sont réalisés quand, dans mains sites, les gestionnaires peinent ensuite à réunir les moyens pour garantir la pérennité des réalisations et leur entretien courant.
- Les échanges avec les acteurs comme les explorations statistiques amènent à constater l'inertie des situations financières comme celle des modes de gestion, autour de solutions territorialisées. Les représentations locales convergent avec celles émaillant le débat public, faisant état d'un fort degré de contraintes financières. Néanmoins, les analyses d'ensemble révèlent, sur la base de diverses indications, que les marges de manoeuvre budgétaires des institutions locales impliquées ne sont pas épuisées. La situation n'est pas alarmante. Contrairement à ce qui est fréquemment avancé, les dépenses sont élevées, mais pas partout et pas de façon excessive. Une diversité des cas de figure existe assurément ; elle est à l'image de celle qui vaut lorsque l'on considère l'ensemble des territoires, de richesse et de santé financière variables. Les limitations, communes, portent principalement sur l'inadaptation de la fiscalité locale aux réalités des contribuables et des territoires, et bien souvent sur la frilosité des élus locaux à user du levier fiscal, en proportion de leurs projets d'action. Le diagnostic demanderait à être étendu, en intégrant la situation des entités tierces (syndicats...) impliquées dans la gestion aux côtés des collectivités et les activités prises en charge par les délégataires auxquels il est fait recours⁸⁹.

La présence d'un site patrimonial exceptionnel n'est pas systématiquement garante d'une abondance ou de fortes valeurs des bases taxables ; à proximité du site, les différences de richesse entre communes voisines peuvent être marquées. Des effets de rattrapage se manifestent ici ou là. Cependant les situations fiscal-financières sont peu évolutives dans le temps et les latitudes budgétaires à venir sont largement dépendantes des situations territoriales ainsi que des choix financiers antérieurs.

- Les acteurs déplorent l'enchevêtrement des normes (en matière d'aménagement et d'urbanisme, de protection de l'environnement, etc.), entravant maintes possibilités d'actions ; simultanément, ils reconnaissent leurs potentialités protectrices voire les appellent de leurs vœux afin de justifier un certain immobilisme.
- La fragmentation institutionnelle est partout palpable. Les sites et leur gestion sont fréquemment enfermés dans des logiques catégorielles : une segmentation est établie entre passants et résidents et la conciliation des intérêts ne va pas de soi : tout en visant à accroître l'attractivité, à étendre les saisonnalités, on cherche à maîtriser et à canaliser les flux. Les clivages entre acteurs publics et privés perdurent, y compris dans les structures gestionnaires et il existe peu de variations autour de la

⁸⁹ Cette intégration et ses difficultés constituent des pierres d'achoppement de toutes les analyses locales. Le temps de la recherche et le manque d'informations adaptées, leur dispersion, voire parfois les réticences à les communiquer, n'ont pas permis de lever ces obstacles.

forme canonique des délégations de services. Pourtant les exemples étrangers indiquent que d'autres formes de coopérations souples, articulées à des logiques de projet et ouvertes à la société civile sont possibles.

- En dépit de la pesanteur des modes hérités de faire, des solutions nouvelles, voire innovantes, expérimentales émergent, à côté de celles capitalisant sur l'existant. Elles contrarient la difficile articulation des logiques temporelles, les effets de la fragmentation institutionnelle et les segmentations entre les visions des catégories d'acteurs impliqués. Elles prennent forme de collaborations politiques, de reconfiguration des alliances (en matière de protection contre les risques, de partage des ressources et des rôles...) allant jusqu'à la création de nouvelles structures de mission, interterritoriales (le long du Canal du Midi par exemple). Au-delà des aspects strictement budgétaires, l'institution de péages conduit, localement, les acteurs à interroger la place du visiteur et celle des résidents, les catégories de public à accueillir et à privilégier ainsi que des usages à favoriser. La mise en place du mécénat, de *crowdfunding* les amène à questionner les apports respectifs de fonds publics et privés, la place des différents protagonistes dans les processus de décision... La valorisation des marques locales et leur commercialisation contribuent encore à l'activation des ressources et des savoir-faire du cru (posés comparativement à des offres standardisées), en ménageant les transitions et des continuités dans les usages.

Finalement, le travail de recherche n'a pas conduit à la formulation de solutions opérationnelles guidant les acteurs et institutions impliquées en vue de parvenir à un équilibre économique et financier de la gestion des sites. Pour autant, il a contribué à établir le constat que des solutions clés en main et généralisables pouvaient difficilement être trouvées.

Il a encore révélé que, aussi bien sur le plan du développement territorial qu'en matière fiscal-financière, la présence d'un patrimoine exceptionnel et reconnu n'est pas nécessairement synonyme de dynamisme et/ou de richesse pour le territoire. Dans tous les cas, des conditions exogènes comme endogènes priment, parmi lesquelles la mobilisation des acteurs, quand elle n'est pas partout égale et même, quand elle peut être ambiguë. Les conditions de l'activation de la ressource que constitue le site pour le territoire – et réciproquement – sont probablement à trouver dans cette mobilisation et dans cette co-construction, davantage que dans la recherche de nouveaux outils, spécifiques ou spécialisés.

Ce travail a également conduit à souligner l'intrication entre les logiques ou des situations budgétaires des collectivités et la configuration du territoire, que ce dernier soit envisagé dans son développement ou dans son aménagement, voire sous l'angle de sa préservation. Cette intrication perdure, y compris dans l'exceptionnalité, à un titre ou à un autre. Les dires d'acteurs ont contribué à la perception de faits communs (concernant les partages et les rivalités dans l'usage des moyens, les coûts politiques associés au maniement du levier fiscal...) comme à l'identification de traits singuliers (présidant à la recherche de solutions territorialisées face à l'absence de richesse, compte tenu de la pression des dépenses...).

Finalement, de façon thématique ou d'un point de vue transversal, les sites patrimoniaux exceptionnels et leurs territoires d'appartenance seraient des révélateurs ou des laboratoires des situations et des dynamiques ordinaires. Ils cristalliseraient, en les intensifiant, les problématiques, voire les déséquilibres qui, ailleurs, pour ne pas être toujours être aigues ou saisies dans les débats ou dans l'action⁹⁰, n'en sont pas pour le moins latentes.

⁹⁰ Par exemple, dans des sites à vocation touristique non labellisés.

2-5-Projet IPL portant sur « L'investissement public local (IPL) et ses modalités de financement dans un contexte de resserrement de la contrainte financière »

La proposition de recherche a été établie et soumise à l'Institut pour la Recherche (Caisse des Dépôts et Consignations CDC) qui a accepté de financer sa réalisation au cours des années 2017 à 2020.

Du fait de délais dans la mise à disposition des données nécessaires (par la CDC), les travaux n'ont débuté qu'en 2018. Les rapports à remettre au commanditaire sont en cours de finalisation : en conséquence est principalement évoquée la démarche, les résultats et conclusions des travaux restant encore à formaliser (collectivement).

La proposition en question a été élaborée par des membres du Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés Latts et du Lab'Urba. De premières réalisations avaient conduit à des réflexions partagées entre des membres des 2 laboratoires en matière de financement de la production urbaine et de l'aménagement des villes (cf. Volume 1). Le projet IPL est apparu comme une façon de « mettre au travail » ces prémices et de les consolider.

L'équipe est finalement constituée, côté Latts, de L. Halbert (chargé de recherche, CNRS, responsable du projet), F. Adisson, N. Maisetti (ingénieur de recherche dans le cadre du projet) et côté Lab'Urba, de V. Lasserre-Bigorry (ingénieur de recherche dans le cadre du projet) et de F. Navarre (responsable pour la partie quantitative – cf. *infra*).

Un objet de recherche a été retenu : l'investissement public local (IPL) et ses modalités de financement. Avec le projet, l'objectif est d'en analyser l'évolution depuis les années 2000, soit encore dans la période de resserrement de la contrainte s'exerçant sur les budgets des collectivités locales⁹¹.

A ce titre, selon les termes mêmes de la proposition, « Il est fait l'hypothèse que les mutations [affectant les ressources locales] conduisent à accroître l'importance des politiques financières des collectivités dans les volumes et priorités de l'investissement public local. Deux effets potentiels de ces mutations sont analysés. Premièrement, il résulterait un accroissement de la différenciation interterritoriale en matière d'investissement public local en fonction des caractéristiques socioéconomiques des territoires, de leur niveau de richesse fiscale ou financière et des stratégies de mobilisation des ressources des pouvoirs publics. Deuxièmement, l'arrimage de l'investissement public local aux capacités financières des collectivités territoriales serait susceptible d'entraîner une reconfiguration de l'action publique locale. »

Le protocole de recherche repose sur deux approches complémentaires : un volet quantitatif ayant pour objet le traitement de séries de données budgétaires individualisées (ou collectivité par collectivité) de façon à apprécier l'évolution de l'IPL et ses spatialités ; un volet qualitatif fondé sur une campagne d'entretiens réalisés auprès d'acteurs locaux dans un terrain choisi au sein de l'agglomération parisienne⁹², en accordant une attention particulière à deux domaines de l'action publique locale (la production du logement social, l'aménagement et la maîtrise foncière et immobilière publique) afin d'en apprécier les mutations dans la période étudiée.

Les 2 volets ont été conduits conjointement. Si chacun des membres de l'équipe a contribué à l'amorçage de la campagne d'entretiens, très tôt, en raison de la charge de travail afférente au projet et à la spécialisation

⁹¹ Non seulement en raison des changements intervenus dans la fiscalité locale (cf. supra) mais également du fait de la stagnation puis de la diminution des dotations en provenance de l'Etat (et notamment de la principale d'entre elles, soit la Dotation Globale de Fonctionnement).

⁹² Dans les faits, l'un Etablissement Public Territorial EPT de Seine St Denis (existant auparavant sous forme de communauté d'agglomération) et 3 de ses communes-membres, choisies en raison de leur diversité (en termes de richesse fiscale et de situation budgétaire) et de distance à Paris (soit une pression foncière et immobilière, une intensité de l'urbanisation... différentes).

des membres de l'équipe, une division des tâches s'est instaurée, entre réalisation du volet qualitatif et prise en charge du volet quantitatif.

Dans ce dernier cadre, diverses opérations ont été menées dont :

- Des réflexions préalables à la mise en forme des données budgétaires utilisées⁹³ puis et à leur consolidation (d'une part entre budgets principaux et budgets annexes des collectivités, d'autre part entre budgets des communes et budgets de leurs intercommunalités à fiscalité propre). La participation (en tant que membre du réseau FiL – *cf. supra*) aux réunions du groupe de travail constitué⁹⁴ en vue d'examiner les problèmes méthodologiques soulevés par ces opérations de consolidation a largement facilité cette tâche.
- La constitution d'un état des lieux d'ensemble du secteur public local, puis pour chacun des types de collectivités, rendant compte des évolutions de postes budgétaires majeurs.
Cette réalisation a été porteuse d'enseignements : si la diminution de la DGF et celle des dépenses d'équipement sont intervenues de façon simultanée (entre 2014 et 2017), si leurs ordres de grandeur peuvent par exemple être comparés pour les communes et leurs groupements, la relation n'est pas analogue pour les départements et les régions. Elle n'est donc ni mécanique et systématique ; elle demande à être analysée en intégrant les liens systémiques s'établissant entre postes budgétaires, en tenant compte des ajustements auxquels les représentants locaux sont en mesure de procéder, poste par poste, sous contrainte d'équilibre budgétaire et compte tenu de l'autonomie de gestion qui leur est dévolue. Par ailleurs, au sein même du bloc local⁹⁵, les premiers traitements font rapidement apparaître la forte variabilité non seulement des postes budgétaires mais également de leurs évolutions. Ce qui engage, entre autres, à la réalisation d'analyses territorialisées : des typologies sont pertinentes pour la détermination des principales figures-types repérables au sein de cette diversité.
- Des échanges à propos des variables fiscal-financières les mieux à même de rendre compte des configurations budgétaires locales (définies par leur composition, l'importance des marges de manœuvre disponibles localement, les modes de financement de l'IPL) et leurs évolutions au cours de la période d'étude, formant la trame des analyses typologiques en question.
- Des séances collectives de travail afin de mettre en discussion les principaux résultats issus de ces analyses.
- Des réflexions également en vue de saisir au mieux la (forte) territorialité des ajustements budgétaires intervenus suite au resserrement des contraintes pesant sur les budgets locaux et la mise au point d'un protocole de traitement adapté à cette fin (celui-ci repose entre autres sur la constitution d'une typologie socio-territoriale, puis son croisement avec la typologie fiscal-financière déjà réalisée). Finalement, quels types de territoires sont plus ou moins affectés par l'exercice de la contrainte, notamment du point de vue de la dynamique de l'investissement public local ?
- Des contributions croisées à la rédaction du rapport final (en cours).

⁹³ Finalement, celles provenant des balances comptables des collectivités, disponibles en ligne pour la période 2010-2017.

⁹⁴ De représentants des Ministères concernés, de la Cour des Comptes, des associations de collectivités...

⁹⁵ Le bloc local (ou communal) rassemble les communes et leurs intercommunalités à fiscalité propre. Il constitue le principal périmètre d'analyse retenu, compte tenu des volumes budgétaires en jeu, notamment du point de vue de l'IPL et du rôle substantiel que jouent en la matière les communes et leurs intercommunalités (à fiscalité propre), compte tenu des compétences qui leur reviennent.

2-6-Projet InveST portant sur « L'Investissement public local et les Systèmes Territoriaux - Développement durable, collectivités locales et soutenabilité financière

Le projet en cours (d'une durée de 36 mois, 2019-2022) a été établi en réponse à l'Appel à Projets Générique AAPG lancé par l'Agence Nationale à la Recherche ANR en 2018 et plus précisément au défi n° 6 de la consultation, intitulé « Mobilité et systèmes urbains durables ». ⁹⁶

Le projet est coordonné par L. Halbert (chargé de recherches, Latts, *cf. supra*). L'équipe de recherche est composée de membres provenant de plusieurs laboratoires partenaires : A Grandclément (laboratoire TELEMME Temps, Espaces, Langages, Europe Méridionale, Méditerranée, Aix-Marseille), M. Huré du CDED (Centre de Droit Economique et du Développement, Perpignan), G. Boulay (laboratoire ESPACE Etude des Structures, des Processus d'Adaptation et des Changements de l'Espace, Avignon et Nice Sophia Antipolis), D. Florentin (Ecole des Mines Paris Tech - Institut d'Ingénierie et de Gestion de l'Environnement ISIGE), de F. Adisson (Latts), N. Maisetti (Latts, ingénieur de recherche au titre du projet) ; F. Artoli et F. Navarre Lab'Urba). L'équipe a été composée de façon à être pluridisciplinaire, en lien avec les termes mêmes de la proposition de recherche.

Selon ces termes, le projet InveST vise à analyser « la mise en œuvre de l'injonction au développement durable dans l'action publique territoriale dans un contexte de renforcement de la rigueur financière. Deux hypothèses seront examinées. La première énonce que les rationalités, instruments et pratiques associés à la rigueur financière pèsent sur la sélection des priorités et le contenu de l'action publique territoriale en matière de durabilité ; et la seconde que l'action publique territoriale sous contrainte financière contribue à l'accentuation des disparités socio-spatiales entre et au sein des territoires. » ⁹⁷.

Les hypothèses des projets InveST et IPL (*cf. supra*) sont proches : le second est finalement la « matrice » du premier ⁹⁸. Le projet InveST étend toutefois le champ d'investigation (domaines sectoriels à l'étude, terrains d'enquête...). Par ailleurs, dans ses perspectives scientifiques, il se situe à l'articulation entre durabilité et rigueur, quand ces deux dimensions (ou principes) sont le plus fréquemment analysées de façon dissociée alors qu'elles sont conjointement porteuses d'incidences dans la conduite de l'action publique locale.

Le projet repose sur la mise en œuvre d'une méthode qui se veut novatrice en proposant des comparaisons interterritoriales (entre 6 ensembles intercommunaux) et intersectorielles (entre 5 domaines d'action publique retenus en raison de leur importance au regard d'enjeux financiers et de durabilité : le patrimoine foncier et immobilier des collectivités locales, les réseaux d'eau et d'énergie, le logement social, l'aménagement urbain et économique, et les mobilités durables). Les observations portent sur la période en cours depuis les années 2000, période durant laquelle le resserrement des contraintes budgétaires s'est manifesté de façon particulièrement vive pour les collectivités locales.

Outre la participation aux réunions périodiques et séminaires organisés dans le cadre du déroulé du projet, notre contribution prend différentes formes :

- En lien avec des membres de l'équipe (TELEMME, Lab'Urba), nous avons participé à la réalisation d'une typologie socio-territoriale d'une part, fiscal-financière d'autre part, à leur croisement ⁹⁹, à la mise en valeur des résultats de façon à ce que puissent être effectués – collectivement – le choix de

⁹⁶ Le résumé intégral de la soumission figure à l'adresse : <https://anr.fr/Projet-ANR-18-CE22-0004>

⁹⁷ Extrait du résumé de la proposition.

⁹⁸ Compte-tenu du calendrier d'élaboration et de réalisation, le projet InveST ne capitalise pas réellement, au moins dans ses orientations initiales, sur les résultats – scientifiques – du projet IPL.

⁹⁹ Nous explicitons les réflexions méthodologiques suscitées par la réalisation de telles analyses typologiques, les partis possibles dans le Volume 2 (Chapitre 4). Les analyses réalisées pour InveST portaient sur les ensembles intercommunaux existant en France métropolitaine en 2018.

(6) terrains d'études, représentant une diversité de configurations territoriales. La démarche adoptée dans le cadre du projet, parallèlement à celle effectuée dans le cadre du projet IPL (*cf. supra*), nous a permis de poursuivre les réflexions concernant les modalités des analyses typologiques, de parvenir à une formulation – systématisée – rassemblant les tentatives éparses que nous avons pu effectuer jusque-là. Les enseignements généraux issus des typologies proprement dites donneront lieu à une valorisation scientifique sous forme d'article (courant 2021). Le fil conducteur consistera à mettre en évidence que si l'exercice de la contrainte financière est guidé par une rationalité gestionnaire, s'il est en apparence indifférent aux réalités budgétaires et territoriales, dans les faits, cet effort de rigueur affecte différemment les collectivités (selon leur situation budgétaire) ; il porte encore inégalement atteinte aux capacités budgétaires d'action publique locale, pénalisant certains territoires davantage que d'autres.

- Nous participerons aux campagnes d'entretiens telles qu'elles sont prévues¹⁰⁰. En écho avec les lignes directrices du projet, les rencontres avec les représentants des collectivités et le matériau recueilli conduiront précisément à saisir les interdépendances entre dimensions budgétaires et conduite de l'action publique locale. Outre les attendus du projet InveST, cette exploration contribue au « décloisonnement » des finances publiques locales et à l'approche sectorisée dont elles peuvent faire l'objet. Elle est encore l'occasion de les mettre à l'épreuve d'approches disciplinaires diversifiées et concourant à l'analyse d'ensemble.
- Dans le cadre de l'un des volets du projet¹⁰¹, nous prenons part (avec des représentants de TELEMME et de ESPACE) à un groupe de travail spécifique (GT Modéliser). L'objectif est de dépasser le verrou informationnel lié aux grilles analytiques de la comptabilité locale (instructions comptables), de passer d'une vision normative de contrôle budgétaire des flux financiers à une catégorisation qui permette d'évaluer les montants en jeu dans leur lien avec la conduite de l'action publique locale, selon les secteurs d'intervention. L'enjeu est de parvenir à une « modélisation » systématique et pertinente concernant l'origine des ressources puis la destination effective des dépenses. La grille en question est en cours de constitution. Elle sera discutée avec des représentants des collectivités (notamment celles enquêtées), testée et amendée avant d'être mise à leur disposition. Les comptabilisations qui en seront issues apporteront en outre des éléments d'objectivation pour le projet InveST, en servant en particulier à apprécier de façon fine les déformations des budgets, les évolutions dans les hiérarchisations des montants dévolus aux différents secteurs de l'action publique locale, en lien avec l'association des collectivités locales au redressement des comptes publics.

¹⁰⁰ Elles ont débuté à l'automne 2020.

¹⁰¹ Soit encore le volet 4, visant la production d'outils pour les acteurs du développement territorial.

Curriculum Vitae détaillé

décembre 2020

Françoise Navarre

Maître de conférences – Ecole d’Urbanisme de Paris EUP – Lab’Urba

1 – Etat Civil

née le 12 novembre 1955 (Guéret, 23), mariée

Adresse personnelle

12 boulevard de la Libération, 94300 Vincennes

Tel 06 89 89 63 90

Adresse professionnelle

EUP – Lab’urba – bureau A 303

14-20 boulevard Newton – Cité Descartes – Champs sur Marne

77454 Marne la Vallée cedex 2

e-mail : navarre@u-pec.fr

2 – Diplômes et qualifications

2-1- Diplômes

1984 Thèse de Docteur Ingénieur en Aménagement et Urbanisme, intitulée « Infrastructures et Développement Régional », Institut d’Urbanisme de Paris, Université de Paris XII

1980 Diplôme de l’Institut d’Urbanisme de Paris, Université de Paris XII

1978 Diplôme d’Etudes Approfondies de Géographie Appliquée à l’Aménagement Urbain, Université de Lyon II

Diplôme d’Ingénieur Génie Civil et Urbanisme, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon

2-2- Qualifications

2014 rattachement à la section 24 (Aménagement de l'espace, urbanisme) du CNU

1984 qualification en section 5 (Sciences économiques) par le CNU

3 – Activités et expériences professionnelles

3-1- Dans le cadre universitaire

2015 CRCT au titre du CNU (6 mois – 2nd semestre universitaire)

depuis 2004	Réintégration en tant que Maître de Conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), Université de Paris Est Créteil (UPEC), devenu Ecole d'Urbanisme de Paris (EUP), Université Paris Est Créteil (UPEC) – Université Gustave Eiffel (UGE)
1989-1991	Maître de Conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII
1986-1989	Maître de Conférences associée à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII
1983-1986	Maître Assistant associée à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII

3-2- Autres activités et expériences

2015	Avec la coopérative Acadie Réflex et pour le Conseil des Elus du Pays Basque, participation à l'étude de préfiguration de la Communauté du Pays Basque (aspects fiscaux et financiers)
2014	Pour la ville d'Aulnay-sous-Bois, étude de préfiguration de l'intégration de la commune à une intercommunalité (incidences fiscales et financières)
1991-1996	Interventions en tant que conseiller en matière de finances locales auprès du Gouverneur de la Ville de Conakry (Rép. de Guinée) dans le cadre du 2ème Projet Urbain financé par la Banque Mondiale (contrats annuels conclus avec la Société Tractebel-Belgique) - Ensemble d'actions portant sur la mobilisation des ressources de la Ville, des Communes de Conakry et sur le renforcement de leur cadre institutionnel
1987	Mission de consultant (court terme) de la Banque Mondiale en Tunisie avec pour objet l'étude des Finances des collectivités locales tunisiennes (8 semaines)
1986	Mission de consultant (court terme) de la Banque Mondiale au Maroc avec pour objet l'étude des Finances (des recettes) des collectivités locales marocaines (3 semaines)
1983-1984	Expertise en collaboration avec les membres de l'Œil et du Cabinet Pinseau (Paris). Diverses missions et études sur les Finances des collectivités locales marocaines et sur celles de l'agglomération d'Agadir

4 – Activités pédagogiques

4-1- Enseignements dans le cadre universitaire (2004-2020)

Délivrés :

- principalement dans le cadre du master Urbanisme et Aménagement de l'EUP (master 1 M1 et différents parcours de master 2 M2)
- et dans d'autres formations (licence professionnelle Aménagement des territoires urbains, UPEC ; master 2 Diagnostic historique et aménagement urbain DHAU, UPEM/UGE)
- en formation initiale, continue ou en alternance
- ayant trait aux finances publiques locales ainsi qu'à l'évaluation (des politiques et des projets), ou à caractère méthodologique

Période/années	Intitulé/matière	Parcours/cursus		CM	TD	ETD
depuis 2015	Finances locales	M1 - EUP	FI	24		36
depuis 2005	Finances publiques locales	L3 UPEC	FI	12	18	36
depuis 2015	Introduction aux finances locales	M2 DHAU	FI			30
depuis 2015	Finances et action publique locale	M2 – EUP - DUI	FA	6		9
2007-2019	Financement de projets	M1 – IUP - EUP	FI	8		12
2005-2007	Les services publics locaux et leur financement	M1 - IUP	FI	28		42
2015-2019	Analyse financière	M2 – EUP - DeTer	FI	12		18
2005-2014	Analyse, gestion financière des collectivités	M2 – IUP - STPP	FI	28		42
depuis 2015	Evaluation de politiques	M2 – EUP - DeTer	FI	8		12
depuis 2007	Evaluation de politiques et de projets	M2 – IUP/EUP - MOPU	FC	30		45
depuis 2007	Ingénierie de projet	M2 – IUP/EUP - MOPU	FC		6	6
depuis 2015	Etude et ingénierie professionnelle	M2 – EUP - HRU	FA		50	50
depuis 2015	SIG	M2 – EUP	FC		30	30
depuis 2015	SIG - Graphocarto	M2 – EUP - MOPU			12	12
2005-2007	Statistiques et analyses de données	M2 - IUP	FI		14	14
2004-2010	Illustrator en pratique	M1 – M2 - IUP	FI		28	28
2004-2013	Cartographie numérique/Mapinfo en pratique	M1 – M2 - IUP	FI		56	56
2012-2014	Séminaire Transversal de Recherche STR	M2 - IUP	FI	14		28
2009-2011	Coordination ateliers	M2 - IUP	FI			
2012-2013	Co-animation atelier	M2 – IUP - DeTer	FI			

Notes : les volumes horaires sont approximatifs, ils varient notamment selon les maquettes pédagogiques ; DHAU = Diagnostic Historique de l'Aménagement Urbain (UPEM/UGE) ; DUI = Développement Urbain Intégré ; DeTer = Développement des Territoires ; HRU = Habitat et Renouveau Urbain ; MOPU = Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains ; STPP = Stratégies Territoriales et Politiques Publiques
 FI = Formation Initiale ; FA = Formation en Alternance ; FC = Formation Continue

4-2- Fonctions d'intérêt collectif dans le cadre universitaire (2004-2020)

Période/année	Type
2006 et 2007	Responsabilité de la 2ème année du master Urbanisme et Aménagement, M2 IUP
2009 à 2011	Responsabilité (2009) puis co-responsabilité du parcours Développement des Territoires, 2ème année master Urbanisme et Aménagement M2 DeTer, spécialité Stratégies territoriales et politiques publiques STPP, IUP
depuis 2015	Co-responsabilité du parcours en alternance Habitat et Renouveau Urbain, 2ème année master Urbanisme et Aménagement M2 HRU, EUP
2017	Co-responsabilité du parcours en formation continue Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains, 2ème année master Urbanisme et Aménagement, M2 MOPU, EUP
depuis 2018	Responsabilité du parcours en formation continue Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains, 2ème année master Urbanisme et Aménagement, M2 MOPU, EUP

4-3– Autres interventions dans des activités de formation

Période/années	Intitulé/thème	Institution	durée
depuis 2018	Comprendre le contexte en fortes mutations de l'action publique territoriale (les finances publiques locales sous contraintes)	Ponts Formation Conseil	3h/an
2016	Les finances publiques locales	Cerema - DTerOuest	2X1 journée
2015	Panorama des taxes pouvant influencer l'aménagement d'un territoire - Les financements à l'aide de la fiscalité directe locale	Cerema, CVRH Arras	½ journée
1989-1991	Montage financier des opérations d'aménagement, animation de réunions d'information sur les finances communales	SEMASEP (Société d'Economie Mixte d'Aménagement du Sud-est Parisien à Villejuif)	à la demande

5 – Thèmes ou Activités de recherche

5-1- Structures d'accueil

depuis 2008	Membre du Lab'Urba (UPEC – Université Gustave Eiffel UGE – Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris EIVP), EA3482 Equipe Politiques urbaines et développement territorial et depuis 2009, Axe Reconfigurations de l'action : politiques urbaines et pratiques de l'urbanisme
2004-2008	Membre du CRETEIL Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (Université de Paris XII – Université Paris Est Créteil UPEC)
1983-1991	Membre de L'ŒIL Laboratoire de l'Observation des Institutions Locales (Université de Paris XII)

5-2- Projets et contributions à des programmes scientifiques, contrats de recherche

[participation ou direction ou co-direction équipe ou projet conduit à titre individuel]

depuis 2019	Programme ANR AAPG 2018 (<i>défi n°6 « Mobilité et systèmes urbains durables »</i>) projet portant sur L'Investissement public local et les Systèmes Territoriaux (InveST) - Développement durable, collectivités locales et soutenabilité financière équipe Latts, Lab'Urba, Espace, ISIGE -Mines, Telemme, Triangle [participation]
2017-2020	Institut pour la Recherche – Caisse des Dépôts et Consignations projet portant sur L'investissement public local (IPL) et ses modalités de financement dans un contexte de resserrement de la contrainte financière équipe Latts, Lab'Urba [co-direction (partie quantitative)]
2015-2017	Programme PUCA <i>Sites exceptionnels et développement équilibré des territoires</i> projet portant sur Les sites patrimoniaux exceptionnels en tant que ressource pour les territoires équipe Pacte, Lab'Urba, Acadie Reflex [co-direction]
2014-2015	Programme PUCA – Défenseur des Droits, AcSé projet portant sur Les discriminations dans l'accès au logement social équipe Lab'Urba [participation]

- 2009-2010 Programme PUCA *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*
projet portant sur L'implication financière des intercommunalités dans le domaine des politiques de l'habitat
équipe Lab'Urba
[direction]
- 2008 Programme PUCA *Citoyenneté urbaine*
projet portant sur La tarification de la restauration scolaire et sa gratuité
Lab'Urba
[individuel]
- 2006-2008 Programme PUCA
projet comportant un ensemble de réalisations ayant trait à l'Economie de l'Aménagement
équipe CRETEIL
[participation]

5-3– Autres contrats d'étude et de recherche

[participation ou direction ou co-direction équipe ou projet conduit à titre individuel]

- 2016-2017 Etude Cerema
portant sur La valorisation foncière et le financement des transports publics, analyse de l'adaptabilité de dispositifs étrangers au contexte français
Lab'Urba
[individuel]
- 2016 Etude Ancols
portant sur L'état de l'offre, de la demande de logement social, et leur (in)adéquation territorialisée
équipe Lab'Urba
[participation]
- 2016 Etude CGET
portant sur L'ingénierie dans les contrat de ville
équipe Lab'Urba
[participation]
- 2015 Etude/recherche PUCA
ayant pour objectif la Constitution d'un état des lieux des recherches dans le domaine des finances publiques locales
équipe Lab'Urba, Sciences Po Paris
[participation ou co-direction]
- 2012 Etude AdCF
portant sur La nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux
équipe Lab'Urba
[participation ou co-direction]
- 2009-2010 Etude AdCF
portant sur Les incidences financière des normes sur les coûts des services publics d'intérêt communautaire
Lab'Urba
[individuel]

- 2009-2011 Etude/recherche Mission Prospective du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM)
groupe de travail Territoires durables 2030
équipe à périmètre variable
[participation]
- 2006-2009 Etude/recherche DRAST/DIACT
groupe de travail chargé de la rédaction d'un Dictionnaire Prospectif de l'Aménagement du Territoire
équipe à périmètre variable
[participation]
- 1986-1989 Programme Plan urbain
projet portant sur Le coût des équipements collectifs, la tarification des services publics (à Rennes)
équipe AUDIAR
[participation]
- 1981-1985 Etude/recherche CEE
portant sur la Contribution des infrastructures au développement régional
équipe incluant L'Œil
[participation]

5-4- Co-organisation de colloques

- depuis 2014 Co-organisation des colloques (annuels) du réseau Finances Locales FiL (Lab'Urba – AdCF)
- 2013 Co-organisation du colloque « Centralités et développement des villes moyennes », Nevers, mai (Lab'Urba, parrainage Fédération des Villes Moyennes FVM)

6 – Encadrement et jurys

6-1– Co-direction de thèses

- depuis 2019 Co-encadrement avec M.-H. Massot (professeur EUP, Lab'Urba) de la thèse de V. Trotignon (Lab'Urba, Ecole Doctorale Villes Transports et Territoires EDVTT, Université Paris Est UPE) intitulée « Financement des réseaux de transport ferrés urbains par les fonds de pension et impacts sur la production urbaine au Canada : quels enseignements pour le Grand Paris ? ». Thèse en co-tutelle entre l'Université de Paris Est et l'Université de Montréal (sous la direction de J.-P. Meloche)
- 2017-2019 Co-direction de la thèse de M. Bigorgne (Latts, EDVTT, UPE) intitulée « L'action publique territoriale sous contrainte budgétaire ? La gestion financière des investissements publics locaux ». Direction de thèse effectuée par F.-M. Poupeau (Chargé de recherche CNRS, Latts) et co-direction par L. Halbert (Chargé de recherche, Latts)

6-2– Participation à des jurys de thèses

- 2011 Participation au jury de thèse (de 3ème cycle en Architecture, aménagement de l'espace, UPE) de C. Mingou, intitulée « Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France », effectuée sous la direction de S. Guelton (professeur EUP, Lab'Urba).

6-3– Participation à des Comités Individuels de Suivi

- 2018-2020 Comité individuel de suivi de S. Ibrahim (Lab'Urba, EDVTT, UPE) ; thèse intitulée « Dubaï : La genèse d'un modèle extrême dans le circuit des villes globales », effectuée sous la direction de A. Bourdin (Lab'Urba, UGE) et la co-direction de G. Boudisseau (Institut d'urbanisme de l'ALBA - Université de Balamand)
- depuis 2019 Comité individuel de suivi de C. Picard (Lab'Urba, EDVTT, UPE) ; thèse effectuée dans le cadre d'un contrat Cifre, intitulée « Prise en compte du vieillissement de la population dans les politiques du logement au Japon et en France et ses conséquences sur la conception spatiale et fonctionnelle de l'habitat », effectuée en cotutelle, sous la direction de J.-C. Driant (professeur, Lab'Urba) et de Mieko Hinokidani (Université préfectorale de Tokyo)
- depuis 2019 Comité individuel de suivi de A. Morland (Lab'Urba, EDVTT, UPE) ; thèse effectuée dans le cadre d'un contrat Cifre, intitulée « Effets d'une expérience de "co-construction". Le cas d'un projet de renouvellement urbain d'une ville moyenne », sous la direction de C. Lelévrier (professeur Lab'Urba) et C. Gardesse (MCF, Lab'Urba)

6-4– Encadrements de mémoires d'étudiants (master IUP/EUP)

- depuis 2004 Encadrement régulier et annuel de mémoires (3 à 4 par an), principalement sur les thèmes du développement territorial et de la revitalisation des territoires (M1 et M2), de l'agriculture urbaine (M1), des politiques locales de l'habitat (M2), de la transition énergétique (M2), de l'usage du numérique (M2), etc.
- depuis 2015 Encadrement régulier et annuel de mémoires de fin d'études dans le cadre du parcours Habitat et Renouvellement Urbain HRU (M2 EUP), en tant que tuteur pédagogique des apprentis (4 à 6 apprentis chaque année)
- depuis 2015 Prise en charge des séances collectives d'accompagnement à l'élaboration des mémoires (M2 HRU et M2 MOPU)

10 – Liste de publications

10-1- Livres ou Ouvrages et Direction d'ouvrages DO

[1] Talandier M., Navarre F., Cormier L., Landel P.-A., Ruault J.-F., Senil N., 2019, *Les sites patrimoniaux exceptionnels - Une ressource pour les territoires*, éd. du PUCA, collection Recherche, n° 237, 319 p.

Talandier M., Navarre F., Cormier L., Landel P.-A., Ruault J.-F., Senil N., 2019, *Outstanding heritage sites - A resource for territories*, éd. du PUCA, collection Recherche (halshs-02298543)

[2] Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), 2018, *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger-Levrault, 244 p.

[3] Allé C., Navarre F., 2015, *Le système financier local français - Bilan des connaissances et perspectives de recherche*, éd. Recherche du PUCA, n° 227, 314 p.

[4] Guelton S., Navarre F., Rousseau M.-P., 2011, *L'économie de l'aménagement – Une réflexion théorique au service des praticiens*, éd. Soteca, 252 p.

10-2- Articles dans revues nationales à Comité de lecture ACL (répertoriées ou non)

[5] Delpech C., Navarre F., 2020, « Quels moyens financiers pour le bloc communal ? », *L'Économie politique*, vol. 85, n° 1, pp. 8-22

[6] Navarre F., 2019, « La soutenabilité des politiques d'investissement local », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 148, novembre, *Quel avenir pour les finances locales ?*, pp. 49-66

[7] Delpech C., Navarre F., 2018, « Finances publiques locales et enjeux territoriaux », *Revue d'économie financière*, vol. 132, n° 4, pp. 91-106

- [8] Navarre F., 2017, « L'évolution des dépenses de personnel au sein du bloc communal », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n° 4, pp. 803-820
- [9] Navarre F., 2017, « Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? », *Géographie, économie, société*, vol. 19, n° 4, pp. 513-535
- [10] Driant J.-C., Navarre F., Pistre P., 2017, « Offre et demande de logements sociaux », *Revue Foncière*, n° 18, pp. 7-15
- [11] Navarre F., 2016, « Quel est l'endettement des villes de plus de 10 000 habitants ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. février, n° 1, pp. 39-80
- [12] Navarre F., 2014, « Évaluer le foncier pour mieux le taxer : un débat ancien et sensible », *Métropolitiques*, 3 /10/14, URL : <https://www.metropolitiques.eu/Evaluer-le-foncier-pour-mieux-le.html>, consulté le 20/01/20
- [13] Navarre F., 2014, « Les dépenses de personnel des collectivités locales franciliennes », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], *Espace, Société, Territoire*, document 676, mis en ligne le 19 mai 2014, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/26315>, DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.26315>, consulté le 03/12/20
- [14] Navarre F., Rousseau M.-P., 2013, « Typologie socio-économique et capacité fiscalo-financière d'intercommunalités urbaines. Vers une lecture d'enjeux territoriaux diversifiés », *Géographie, économie, société*, vol. 15, n° 3, pp. 239-266
- [15] Navarre F., Rousseau M.-P., 2012, « Les finances locales sous tension », *Métropolitiques*, article en ligne, 08/10/12, 5 p., URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-finances-locales-sous-tension.html>
- [16] Guelton S., Navarre F., 2010, « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux », *Flux*, vol. 79-80, n° 1-2, 2010, pp. 34-53
- [17] Guelton S., Navarre F., 2008, « Aménagement : que font les économistes ? », *Études foncières*, n° 133, mai-juin, pp. 14-17
- [18] Navarre F., Prud'homme R., 1986, « Les finances des collectivités locales au Japon », *Métropolis*, n°72, pp. 54-58

10-3- Articles dans des revues sans comité de lecture ASCL

- [19] Navarre F., 2008, « Quelle évaluation de l'utilité des équipements publics », *Pouvoirs locaux*, n° 76 I/2008 (mars), pp. 59-66
- [20] Navarre F., 2008, « Politiques d'équipements publics et territoires », *Quel pacte financier et fiscal 2008-2014, Communautés Urbaines de France*, Groupe Caisse d'Épargne, pp. 34-59

10-4- Chapitres d'ouvrages

- [21] Navarre F., 2018, « La fiscalité locale sur les activités économiques : des avantages métropolitains ? », in Bettoni G. (dir.), Le Bras D. (dir.), Navarre F. (dir.), *Métropoles en chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, éd. Berger Levrault, pp. 141-160
- [22] Navarre F., 2017, « Risques financiers locaux », in Orsoni G. (dir.), *Finances publiques – dictionnaire encyclopédique*, éd. Economica, pp. 797-798
- [23] Navarre F., 2017, « Cofinancement public », in Orsoni G. (dir.), *Finances publiques – dictionnaire encyclopédique*, éd. Economica, pp. 155-156
- [24] Navarre F., 2017, « La fiscalité locale, une fonction d'ajustement potentielle plutôt qu'effective », in Gourgues G. (dir.), Houser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, éd. L'Harmattan, np

[25] Navarre F., 2015, « Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières », in Cremaschi M. (dir.), Delpirou A. (dir.), Rivière D. (dir.), Salone C. (dir.), *Métropoles et Régions, Entre concurrences et complémentarités, Regards croisés France / Italie*, éd. Planum Publisher, pp. 115-129

[26] Navarre F., 2014, « La tarification de la restauration scolaire. Des déclinaisons variables de la 'citoyenneté' et de la solidarité locale », in Carrel M. (dir.), Neveu C. (dir.), *Citoyennetés ordinaires, Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, éd. Karthala, Recherches internationales, pp. 263-314

[27] Navarre F., 2014, « La solidarité financière, au cœur de la rationalisation pour et par l'intercommunalité », in Steckel-Assouère M.-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, éd. L'Harmattan, pp. 217-233

[28] Navarre F., 2013, « La fiscalité constituerait la solution aux problèmes soulevés par la détention et par les usages du foncier », in Guelton S. (dir.), *Le foncier en Ile-de-France - Retour sur 10 idées reçues*, éd. Adef, pp. 119-136

[29] Navarre F., 2009, Divers chapitres, in Wachter S. (dir.), *Dictionnaire de l'aménagement du territoire – Etat des lieux et prospective*, éd. Belin, 317 p.

10-5- Conférences internationales ou Colloques scientifiques

[30] Delpirou A., Navarre F., 2014, "Small and Medium-sized towns in Europe: Performances, Roles and public policy challenges – the case of Nevers (France)", *Communication*, Colloque annuel de l'ERSA, Saint-Pétersbourg, août

10-6– Conférences nationales ou Colloques scientifiques (sans actes)

[31] Navarre F., 2019, « La soutenabilité de l'investissement public local », *Communication*, Colloque « Quelles finances locales pour demain ? », Nantes, 28 septembre 2018, Université de Nantes, CRCT, Faculté de Droit et des Sciences Politiques

[32] Navarre F., 2015, « Évolutions des dépenses des régions, quelques éléments de problématiques », *Communication*, Colloque du GRALE « La dépense locale », Nancy, 13 mars

[33] Fritsch B., Navarre F., 2012, « Modes de développement territorial et ressources fiscales locales : l'exemple des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties », *Communication*, Colloque de l'ASDRLF, Belfort, juillet, 16 p.

[34] Chomentowski V., Navarre F., 2010, « Les finances des villes moyennes, entre hétérogénéité et fragilités », *Communication*, Colloque Villes Petites et moyennes, Tours, 9-10 décembre 2010, np

10-7- Autres publications dont rapports de recherche– AP dont documents de travail

[35] Talandier M., Navarre F., Cormier L., Landel P.-A., Ruault J.-F., Senil N., 2017, *Les sites exceptionnels comme ressources des territoires*, Rapport, PACTE, Lab'Urba, PUCA, 487 p. + Synthèse/conclusion

[36] Morland A., Lelévrier C. (resp. scientifique), Navarre F., 2017, *L'évaluation de l'ingénierie mise en place dans le cadre des contrats de ville eu égard aux objectifs de la loi Lamy de 2014 - Analyse qualitative dans sept territoires de la Politique de la ville*, CGET, Lab'Urba, Rapport, 79 p.

[37] Driant J.-C. (resp. scientifique), Lelevrier C. (resp. scientifique), Gaullier P., Lanzaro M., Navarre F., 2015, *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux*, Lab'Urba, Défenseur des Droits, Acsé, PUCA, Rapport et annexes

[38] Navarre F., Rousseau M.-P., 2013, *Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux*, AdCF, 62 p.

[39] Guelton S., Navarre F., 2011, *Une approche comparative des outils de financement des équipements publics*, CERTU, Fiche n° 2, novembre, 8 p.

[40] Guelton S., Navarre F., 2011, *Le coût des équipements publics : approche en coût global*, CERTU, Fiche n° 3, novembre, 6 p.

- [41] Cordier M., Driant J.-C., Guelton S., Le Hervet M., Navarre F. (resp. scientifique), Rousseau M.-P., 2010, *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, Rapport, PUCA, Lab'Urba, 188 p.
- [42] Faburel G. (dir.), Elli A., Navarre F., 2010, *Diagnostic territorial de la Zone C du PEB de Roissy CDG - Relégation persistante dans le Val d'Oise et dépendances croissantes à l'aéroport en Seine et Marne*, Rapport établi pour la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture du Val-d'Oise, 10 p.
- [43] Navarre F., 2009, *L'incidence financière des normes sur les coûts de fourniture des services d'intérêt communautaire*, Rapport intermédiaire, AdCF – CRETEIL/Lab'Urba, 46 p.
- [44] Guelton S., Navarre F., 2009, *Capitalisation des études de cas en économie de l'Aménagement*, Rapport et annexes, CRETEIL, PUCA, 110 p.
- [45] Navarre F., 2009, *Consentement à l'impôt ou au tarif ? des visions contrastées de la solidarité locale*, Rapport, CRETEIL, PUCA, 135 p.
- [46] Guelton S., Navarre F., Rousseau M.-P., 2008, *L'économie de l'aménagement - Etat des lieux de la recherche*, Rapport final, CRETEIL-PUCA, 114 p. et annexes
- [47] Llanos J., Navarre F., Prud'homme R., 1992, *Y a-t-il des solutions fiscales aux problèmes de transport en Guinée ?*, L'OEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 20 p. et Annexes
- [48] Gasser B., Navarre F., 1991, *L'impact des investissements en infrastructure de transport sur la croissance*, ENPC, Note de synthèse du service économique et statistique, Direction des affaires économiques et internationales, Paris-la-Défense, pp. 171-174
- [49] Navarre F., 1989, « Le coût d'aménagement des grandes opérations d'urbanisme concédées », in Guengant A. (dir.), *Les nouveaux coûts d'urbanisation*, AUDIAR, CREFAUR-URA 917 CNRS, Plan Urbain, Paris, pp. 146-168
- [50] Givord L., Navarre F., 1989, *Fréquentation et tarification des services publics à Rennes*, Rapport et Annexes, AUDIAR, Plan Urbain, np
- [51] Navarre F., 1986, « La gestion financière des municipalités tunisiennes », Contribution à un rapport préparé dans le cadre d'une mission d'études pour la Banque Mondiale, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 1986, 103 p. et Annexes
- [52] Navarre F., Prud'homme R., 1985, « Les subventions globales de l'Etat aux collectivités locales : critères de répartition », *Communication*, Colloque Fiscalité et Développement tenu à Paris en 1985, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 19 p.
- [53] Navarre F., Nicot B.-H., Prud'homme R., 1985, « Le financement du développement d'Agadir », Rapport de consultants, Cabinet Pinseau, Paris, 30 p. et Annexes
- [54] Navarre F., Nicot B.-H., Prud'homme R., 1985, « Le rôle des collectivités locales et des régies dans le fonctionnement et le développement de Casablanca », Rapport de consultants, Cabinet Pinseau, Paris, 1985, 30 p. et Annexes
- [55] Navarre F., 1984, « Infrastructures et développement régional : des relations et des politiques », Thèse de docteur ingénieur, sous la direction du Prof. R. Prud'homme, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 291 p. et Annexes
- [56] Navarre F., Prud'homme R., 1982, « Le rôle des infrastructures dans le développement régional en France », Rapport, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, CEE, 46 p. et Annexes
- [57] de Magalhaes H., Navarre F., 1982, « Les relations entre la consommation d'énergie des ménages de Créteil, leurs caractéristiques socio-économiques et culturelles et les caractéristiques du tissu urbain », Rapport, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 49 p. et Annexes

[58] Pierzo D., Navarre F., Rousselot P., 1981, « Typologie et disparités entre les communes du Val de Marne », Rapport, IRU Environnement, Université de Paris XII, Conseil Général du Val de Marne, 1981, 403 p.