

L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire : une approche par la diversité des configurations budgétaires du bloc local (2010-2018)

Rapport final

Mai 2021

Contributeur•rice•s :

- Félix Adisson, maître de conférences de l'Université Gustave Eiffel, LATTS
- Martine Drozd, chargée de recherche CNRS, LATTS
- Ludovic Halbert, chargé de recherche CNRS, LATTS
- Vincent Lasserre-Bigorry, ingénieur de recherche, LAB'URBA
- Françoise Navarre, maîtresse de conférences de l'Université Paris-Est Créteil, LAB'URBA

Cette recherche est issue d'un partenariat entre la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), à travers *l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations* et la *Banque des Territoires*, et de deux laboratoires de recherche : le *Lab'Urba* et le *Latts*.

Pour citer ce document :

Halbert, L, Adisson, F., Drozd, M., Lasserre-Bigorry, V., et Navarre, F., 2021, *L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire : une approche par la diversité des configurations budgétaires du bloc local (2010-2018)*, Rapport final remis à la Caisse des dépôts et consignations, 389 p.

Introduction : L'investissement public local et le resserrement de la contrainte budgétaire

Les collectivités locales¹ sont des acteurs prépondérants de l'investissement public en France. La part des dépenses d'investissement des administrations publiques locales² n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Représentant moins d'un tiers des montants investis en 1950, elle atteint près de 60 % aujourd'hui (59,8 % en 2019 selon l'Insee) en raison notamment du processus de décentralisation et des transferts de compétences afférents. L'investissement public local contribue au fonctionnement des économies locales. À travers la réalisation et le renouvellement des équipements collectifs, il participe plus généralement des conditions de vie des habitants et des usagers actuels et futurs des territoires administrés par les collectivités. De ce point de vue, l'investissement local est un élément structurant de la production des services publics, en particulier de proximité.

C'est dans ce contexte que la baisse constatée de l'investissement public local durant une large part de la décennie 2010 est devenue un sujet de préoccupation pour les protagonistes de l'action publique locale. Le rapport de la Délégation aux collectivités locales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale daté du 20 mars 2019 (Rapport Rebeyrotte et Pires-Beaune, 2019) constitue une illustration de la mise en problème public de la diminution de l'investissement public local, ainsi que d'une inquiétude nourrie par trois principaux constats.

Les deux rapporteurs indiquent tout d'abord que l'investissement public local s'est effondré durant la période 2012-2016 de manière concomitante à la diminution des financements provenant de l'État central : il y aurait un lien entre la chute de l'investissement public local et la mise en œuvre de la politique gouvernementale de gel, puis de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) durant les années 2010, et qui s'est traduite par une baisse cumulée de 11 milliards d'euros de transferts centraux entre 2013 et 2017 (OFGL, 2019a, p. 204)³. La reprise de l'investissement observée plus récemment, imputable à la période pré-électorale selon une cyclicité bien connue (par exemple, DGCL, 2009), ne suffira à renouer avec le niveau d'investissement du mandat précédent (2008-2014).

Ce rapport parlementaire n'est par ailleurs guère optimiste quant aux effets des réformes fiscales en cours sur l'investissement public local. La suppression de la taxe d'habitation engendrera, suivant les pistes avancées dans le rapport Richard-Bur (2018), une réduction du pouvoir de taux des collectivités locales, voire pour certaines d'entre elles une perte complète de ce pouvoir (Hernu, 2019). Après la suppression de la taxe professionnelle en 2010, et en dépit de la compensation de la taxe d'habitation prévue sur son budget par l'État, c'est la capacité à faire appel à la fiscalité locale par les collectivités qui sera diminuée. Avec pour effet

¹ Les termes de collectivités locales et de collectivités territoriales seront employés de manière substituable dans l'ensemble du manuscrit.

² En comptabilité publique, ces administrations publiques locales (APUL) ne se limitent pas aux seules collectivités territoriales et à leurs groupements (communes, départements, régions, groupements à fiscalité propre et syndicats) mais incluent également les organismes divers d'administration locale (ODAL) : établissements publics locaux non-marchands tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours et certains établissements publics nationaux sous responsabilité locale tels que les agences de l'eau.

³ La baisse effective de la dotation globale de fonctionnement après exécution serait de 9,2 milliards d'euros entre 2014 et 2017 (Jaune Budgétaire, 2020, p. 21)

prévisible, selon les Parlementaires de la délégation, de limiter la capacité des institutions locales à accroître leurs investissements.

Enfin, s'appuyant sur une étude réalisée pour la Caisse d'Épargne en 2018 (Mpacko priso *et al.*, 2018), les rapporteurs notent que la baisse tendancielle de l'investissement public local est spatialement différenciée et que les disparités entre territoires s'accroissent. L'investissement est plus faible qu'en moyenne dans les territoires ruraux peu denses et dans les petites communes⁴. Les écarts s'accroissent également en matière de solvabilité des collectivités ou encore de niveau d'équipement par habitant. Ceci signalerait un renforcement des inégalités interterritoriales, entre des systèmes territoriaux en croissance connaissant une trajectoire d'investissement des collectivités locales plus favorable que ceux en ralentissement (*ibid.*, p. 45, citant A. Tourdjman, directeur des études économiques du groupe BPCE).

C'est dans le cadre de ces évolutions des finances publiques locales que la présente recherche réalise une étude statistique des budgets de l'ensemble des communes et intercommunalités de France métropolitaine. Elle se propose d'interroger la *baisse de l'investissement public local en la reliant au resserrement de la contrainte budgétaire exercée sur les collectivités territoriales durant les années 2010*, en particulier à travers l'analyse de l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités (dotation globale de fonctionnement).

Pour cela, la recherche caractérise la disparité des configurations budgétaires locales, ainsi que les différents modes d'ajustements mis en œuvre parallèlement au déploiement de cette contrainte budgétaire graduellement renforcée. Ceci revient à problématiser l'analyse des politiques fiscales et financières en termes d'inégalités territoriales, c'est-à-dire à la fois de disparités de capacité d'action budgétaire entre collectivités locales lorsqu'il s'agit de financer des équipements et de produire des services publics, et de disparités dans la distribution des ressources financières publiques entre les populations et les systèmes territoriaux qui bénéficient de ces services et équipements. Ce faisant cette recherche revisite l'économie des finances publiques locales en croisant la sociologie de l'action publique locale et la géographie fiscale et budgétaire (sur ce dernier aspect, Tapp et Kay, 2019) dans une perspective d'équité distributive.

L'étude aborde l'investissement public local non pas pour lui-même mais comme une composante-clé dans la fourniture de services publics de proximité⁵. Les « dépenses d'équipement » que nous reprenons à la comptabilité comptable et qui inclut l'ensemble des dépenses consenties pour des immobilisations incorporelles ou corporelles, pour des travaux ou la réalisation d'opérations pour compte de tiers, entraînent diverses dépenses de fonctionnement qui, en raison de leur chaînage temporel, constituent le corollaire de l'investissement initial. Aussi, l'investissement public s'inscrit-il dans le temps long d'un processus plus vaste de *production* de services publics locaux. Ce sont ces services qui constituent l'une des principales finalités de l'action publique locale, et l'investissement en capital apparaît en conséquence comme l'un des éléments

⁴ « Pour autant les inégalités fortes qui existent entre les différents territoires, ruraux fragiles d'un côté et urbains dynamiques de l'autre, se retrouvent également dans l'intensité des investissements réalisés. *Cette tendance conduit à un creusement des inégalités* qui appelle, en retour, une réponse : remise à plat des dotations, intensification de la péréquation, priorité aux investissements des territoires connaissant un retard. » Rapport Rebeyrotte et Pires Beaune, 2019, p. 30, notre emphase.

⁵ Guenguant (1993) souligne l'importance de l'investissement dans la production des services locaux, tout en localisant les risques financiers pesant sur les collectivités locales moins dans l'emprunt que dans les dépenses de fonctionnement qui résultent inmanquablement des investissements dans de nouveaux équipements.

déterminants de la capacité d'action budgétaire des collectivités locales, en compagnie des dépenses de fonctionnement, qui seront dès lors intégrées à l'analyse.

Le rapport est organisé en trois parties. Le point de départ consiste en une interrogation des inégalités interterritoriales dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire opéré en France durant les années 2010 (partie I). Une première section souligne l'apport d'une analyse des finances publiques locales pour comprendre les disparités dans la capacité des collectivités du bloc communal à fournir des services publics, ce qui permet d'enrichir des travaux portant sur les nouvelles fractures territoriales observées dans les années 2010 en France (section 1). La section suivante développe un cadre analytique pour étudier ces évolutions en considérant les budgets comme des descripteurs des configurations budgétaires locales permettant d'analyser la capacité d'action budgétaire des collectivités, tout en précisant la place de l'investissement public local en son sein (section 2). La méthodologie retenue pour la recherche est ensuite présentée, en insistant particulièrement sur la pertinence d'un traitement typologique des variables fiscal-financières de ce que nous nommerons des ensembles intercommunaux, ainsi que du croisement entre ces données et trajectoires budgétaires d'un côté et les caractéristiques des systèmes territoriaux et de leurs évolutions d'un autre côté (section 3).

La partie II présente les résultats de l'analyse des configurations budgétaires locales. Les principales variables fiscal-financières structurant les différenciations entre ensembles intercommunaux ainsi que le profil détaillé de chacune des classes résultant du traitement typologique sont tout d'abord présentées (section 4). Ceci constitue l'une des rares contributions académiques sur la diversité des configurations budgétaires des collectivités du bloc local. On interroge ensuite les similitudes et les différences des classifications observées au sein des deux univers d'observation retenus, à savoir les ensembles intercommunaux concernant les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles d'un côté, et ceux obtenus pour les communautés de communes d'un autre côté (section 5). La proximité des variables structurant les différenciations entre ces deux univers permet d'engager une discussion d'ensemble et d'apporter des éléments transversaux d'interprétation concernant les disparités budgétaires entre les collectivités du bloc local (section 6). Sont passées en revue les évolutions de l'investissement public local et plus généralement celles de la capacité d'action budgétaire dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire des années 2010, ainsi que les modes d'ajustement observés et les différences de dépendance budgétaire des ensembles intercommunaux.

La partie III entreprend l'étude du croisement entre le traitement typologique appliqué aux données fiscal-financières des collectivités enquêtées et celui portant sur les caractéristiques démographiques et économiques des systèmes territoriaux et leurs évolutions. Les profils issus de la typologie dite socio-territoriale sont rapidement présentés (section 7). Le reste du document est consacré à la description des proximités entre profils fiscal-financiers des ensembles intercommunaux et profils socio-territoriaux, ce qui permet de proposer une interprétation sur les évolutions concomitantes entre la trajectoire budgétaire des collectivités du bloc local et les caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire des années 2010 (section 8). À travers l'étude de l'évolution de la capacité à fournir des services publics locaux après une décennie de resserrement de la contrainte budgétaire, le rapport contribue ainsi à enrichir et déplacer le débat sur les nouvelles fractures territoriales.

La conclusion du reprend la démarche poursuivie lors de l'enquête tout en mettant en exergue certains de ses principaux enseignements et en proposant des pistes d'approfondissement (section 9).

Partie 1 : Resserrement de la contrainte et action budgétaire des collectivités du bloc communal : problématique, cadre analytique et méthodologie

La première partie du rapport introduit la problématique associée au constat du resserrement de la contrainte budgétaire observée en matière de finances publiques locales durant les années 2010. Elle interroge en particulier comment cette évolution affecte l'action publique locale du point de vue de la production et du financement des services publics mis en œuvre par les collectivités du bloc local.

Section 1 : Inégalités interterritoriales, capacité d'action budgétaire et « contribution au redressement des finances publiques » des collectivités locales

L'objet de la recherche est lié aux mutations des finances publiques locales associées au déploiement de mesures de « contraintes budgétaires » (Bezès, 2018). Il s'agit tout d'abord d'éclairer la production et le financement des services publics locaux à la lueur des inégalités entre territoires (1.1). Nous considérons que la disparité des capacités d'action budgétaire des collectivités locales⁶ constitue l'une des formes d'inégalités interterritoriales. Or, l'inégale capacité à financer les services publics locaux est à inscrire dans le cadre des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire, dont le moteur tient à des mutations politico-économiques à inertie lente et dont les relais sont de nature politico-institutionnelle (1.2). La mobilisation de la littérature académique internationale portant sur l'évolution de l'action publique locale dans ce cadre qualifié d'austéritaire par les auteurs (Peck, 2012) permet ensuite d'interroger les ajustements observés dans la production des services publics locaux (1.3). Encore est-il nécessaire de considérer les modalités propres aux coupes budgétaires opérées par l'État central en France. La littérature mobilisée met à jour le mécanisme de la péréquation dont le poids s'est accru parallèlement à la limitation de concours financiers centraux, ce qui distingue un « modèle » français que nous qualifions de « contrainte budgétaire péréquée » (1.4). C'est sur cette base que la dernière section est en position de réinterroger des disparités de capacité d'action des collectivités locales depuis les mutations des finances publiques locales (1.5). Elle entreprend tout d'abord d'élaborer des scénarii portant sur l'évolution des inégalités budgétaires entre collectivités, avant de rattacher l'agenda de la présente recherche aux débats académiques portant plus largement sur les nouvelles inégalités territoriales en France métropolitaine.

1.1. Les inégalités interterritoriales et le financement des services publics locaux

Cette recherche interroge les inégalités interterritoriales en partant du financement des services publics locaux, et plus particulièrement des investissements publics réalisés par les collectivités du bloc communal. Elle questionne l'évolution de ces inégalités en France métropolitaine en lien avec le resserrement de la contrainte budgétaire exercée sur – et bien souvent par – les collectivités au cours de la dernière décennie. Avant de problématiser l'action publique locale au regard du déploiement de la contrainte

⁶ Nous définissons la capacité d'action budgétaire comme l'aptitude d'une collectivité à mobiliser des ressources monétaires inscrites dans son budget afin de conduire une politique publique (voir p. 9 pour une explication).

budgétaire, il s'agit de préciser tout d'abord la place des finances publiques locales, et plus particulièrement de la capacité d'action budgétaire des collectivités dans l'évolution des inégalités entre territoires.

1.1.1. Les formes des inégalités interterritoriales

En analysant l'accroissement contemporain des disparités de richesse, T. Piketty a récemment redonné une position centrale à la question des inégalités dans le débat public (2013 ; 2020). Ce faisant, il renoue avec l'un des objets d'étude privilégiés des sciences sociales, celui des inégalités *sociales* entendues comme les disparités de répartition des ressources au sein d'une société, entre les individus qui la composent ou, à un niveau agrégé, entre des catégories de populations⁷.

La présente recherche prolonge des travaux enrichissant l'étude des inégalités sociales par la prise en compte de leur dimension intrinsèquement spatiale. Interroger l'évolution des inégalités *interterritoriales*, c'est alors contribuer à l'étude des inégalités sociales en reconnaissant le caractère géographiquement situé de la distribution et de l'accès aux ressources mobilisées par les sociétés humaines. Tout en renvoyant sur le plan éthico-politique à la question de la « justice spatiale » (voir Gervais-Lambony et Dufaux, 2009 pour un développement), une telle conception approfondit l'analyse des inégalités, cette dernière gagnant en réalisme en interrogeant l'inégale répartition des ressources entre des individus et des catégories de population (inégalités *sociales*) depuis, et entre des systèmes territoriaux dans lesquels les ressources en jeu sont inévitablement situées (voir [ENCADRE N° 1](#)).

Le terme d'inégalités territoriales est néanmoins susceptible de nourrir des confusions. S'agit-il des inégalités de ressources (environnementales, économiques, culturelles...) offertes par des portions d'espace pour lesquelles des sociétés entretiennent des rapports d'appropriation et de reconnaissance ? Ou encore des inégalités sociales entre les populations de différents territoires ou entre différentes catégories de population au sein d'un même système territorial ? Dans une perspective insistant sur le rôle du pouvoir politique, et sur l'importance de l'action publique locale, les inégalités interterritoriales renvoient-elles plus spécifiquement aux disparités de ressources et de charges entre les autorités publiques qui administrent un système territorial, ce qui revient à déplacer la focale sur le « sous-système politique », et plus particulièrement sur les collectivités locales ?

⁷ L'emploi du terme d'inégalités sociales est préféré à celui de différences/différenciation sociales. Questionner les *inégalités* sociales, ce n'est pas simplement faire le constat de *différences* de caractéristiques (démographiques, socio-économiques, de capital symbolique, culturel, scolaire, etc.) entre individus ou groupes sociaux. C'est considérer que ces différences résultent de, et dans le même temps résultent dans, des processus qui conduisent à la *hiérarchisation* des individus et des groupes sociaux. Ce sont ces hiérarchies continuellement produites et reproduites qui déterminent un accès inégal à des ressources et dessinent le champ des possibles pour ces individus et groupes sociaux. En s'en tenant à l'observation d'une hétérogénéité de caractéristiques ou de répartition des ressources, la qualification en termes de « différences » tend, sous couvert de neutralité axiologique, à invisibiliser – en ne les pensant pas – les mécanismes de production et de reproduction de cette répartition inégale, ainsi que les rapports sociaux de domination qui la nourrissent et entretiennent des structures d'opportunités et de contraintes différentes entre individus et groupes sociaux. Le terme « d'inégalités », et les « disparités » - plutôt que les différences – qui le sous-tendent, renvoient à une problématisation en termes d'enjeux d'équité et de justice sociale, sensibles aux processus socio-politiques qui les produisent et reproduisent. De ce point de vue, nous attirons l'attention des lecteurs et lectrices sur l'emploi de ces différents termes dans le reste du manuscrit, le choix des mots reflétant cette distinction entre inégalités *versus* différences, entre disparités *versus* hétérogénéité.

ENCADRE N° 1: LA NOTION DE TERRITOIRE ET SON EMPLOI

Utile pour désigner avec concision la complexité de la « réalité territoriale » dans lesquelles s'inscrivent individus, organisations et groupes sociaux (Cunha, 1988), la notion de territoire est néanmoins polysémique. Deux principales définitions co-existent selon que l'accent est porté sur la relation entre des acteurs individuels ou collectifs à une portion d'espace, ou, de manière plus étroite, sur des institutions exerçant un pouvoir politique de contrôle sur une portion d'espace.

Dans la première acception, la plus englobante, le concept de territoire désigne des espaces faisant l'objet d'une délimitation résultant de stratégies et de rapports de pouvoir (voir par exemple Dubresson et Jaglin, 2005 mobilisant Sack, 1996)). Dit autrement, un territoire est « une portion d'espace appropriée » (Géoconfluences, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire>, consulté le 25 septembre 2020). Dans cette conception, l'espace désigné comme territoire est intrinsèquement multidimensionnel : c'est un « système territorial » qui articule plusieurs « sous-systèmes » (humain, culturel, technologique, économique, écologique, politique) (Cunha, 1988, p. 186 et suivantes). Pour Cunha, ceci invite à i) reconnaître les *attributs* du « système territorial » à travers des indicateurs territoriaux utiles à qualifier la succession de ses états, ii) à spécifier les *interactions* de ses différents composants et sous-systèmes, et enfin iii) à analyser les *modalités de leur régulation*.

La seconde conception resserre la définition du territoire à celui d'une portion d'espace approprié *par un pouvoir politique* qui exerce un contrôle sur les populations et les ressources d'un système territorial (Géoconfluences, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire>, consulté le 25 septembre 2020). Elle tend ainsi à mettre l'accent sur le « sous-système politique », et en son sein, sur les acteurs individuels et collectifs des *institutions politiques* dominantes (l'État central ou encore les collectivités locales, à raison des différents pouvoirs que ces institutions concentrent, ainsi que du rôle de leurs administrations, agences et entreprises, ou encore, à un niveau individuel, de leurs agents).

Sauf mention contraire, nous employons le terme de territoire, ou plus fréquemment encore de « système territorial » de manière substituable et dans le sens de la première acception. Ils désignent ainsi une portion d'espace faisant l'objet de processus de délimitation et d'appropriation par des acteurs individuels ou collectifs (ménages, entreprises, associations, administrations et toutes formes d'organisation collective développant un rapport d'appropriation à cet espace). Nous conserverons le terme de collectivités locales et ceux associés (communes, intercommunalités, élites politico-administratives locales) pour désigner les institutions politiques qui administrent ces systèmes territoriaux. Autrement dit, le terme de « territoires » ne sera pas utilisé pour désigner les collectivités locales, mais l'espace qu'elles administrent.

Le recours à la notion de territoire nécessite également de préciser l'échelle. *Stricto sensu*, dès lors que la notion de territoire renvoie à une relation d'appropriation d'un espace, l'échelle du territoire dépend du périmètre investi par les acteurs participant à sa délimitation et à sa reconnaissance. De telle sorte qu'il est nécessaire d'y adjoindre systématiquement un qualificatif pour en préciser l'étendue ou l'échelle. Pensons au territoire d'échelle mondiale, et d'ailleurs bien souvent réticulaire, dans lequel une firme multinationale conçoit le déploiement de ses activités et marchés, au territoire d'échelle nationale d'un État-Nation, ou encore au territoire infranational de ces espaces sous gestion des collectivités locales.

Si l'adjonction d'un tel qualificatif a le mérite de la clarté, il alourdit néanmoins la lecture. Puisque l'étude porte sur la fourniture de services publics de proximité par des collectivités territoriales, et en particulier par celles du bloc communal (les communes et leurs groupements), le terme de territoire ou de système territorial renverra, sauf mention contraire explicite, à une échelle infrarégionale, conformément à la pratique en usage dans la sociologie de l'action publique territoriale par exemple.

Autrement dit, un questionnement sur les inégalités interterritoriales nécessite une explicitation continue du *quoi* et du *entre qui et qui* les disparités sont observées. Par exemple, L. Davezies (2009), à propos des inégalités spatiales de richesse (qui constituent ici le « quoi »), souligne que les espaces dont la population est en moyenne pauvre ne sont pas forcément ceux où la part de la population la plus pauvre est la plus importante, mais là où se trouvent des populations socio-économiquement plutôt homogènes en raison de leurs revenus également modestes. Ajoutons pour notre part dans cette analyse du « qui », comment les territoires dont les catégories de population à revenus modestes sont importantes ne sont pas nécessairement ceux où les collectivités locales sont les moins riches. Des communes et intercommunalités administrant des territoires aux populations socio-économiquement défavorisées peuvent être dotées d'importantes ressources budgétaires. Par exemple, la présence d'un tissu industriel (ports, régions minières, etc.) peut assurer un haut niveau de recettes fiscales à des collectivités qui administrent un territoire concentrant des populations ouvrières à salaires assez homogènes et au niveau moyen ou bas. Cet exemple d'analyse des inégalités interterritoriales, dont le *quoi* porte sur la richesse, montre que l'interprétation des disparités est susceptible de varier selon ce *qui* est comparé : la population prise dans son ensemble (défavorables aux espaces à la population en moyenne moins riche), les groupes sociaux les plus déshérités en leur sein (les catégories de population pauvres), ou encore l'aisance budgétaire des institutions publiques qui administrent ces systèmes territoriaux et apportent des services publics aux populations et activités locales.

La littérature existante permet de distinguer trois principales formes d'inégalités entre territoires. La plus courante renvoie à la qualification des disparités entre les individus au sein d'un système territorial ou encore entre des systèmes territoriaux. Cette caractérisation peut se baser sur un seul indicateur, par exemple pour définir une inégalité de revenu par habitant ou encore en termes d'emploi salarié privé (Davezies et Estèbe, 2014). D'autres recherches développent des indices multidimensionnels intégrant un large éventail de variables, généralement dans le but d'identifier des situations où la pauvreté, les « désavantages » (e.g. Sampson, 2012) ou l'exclusion⁸ (« *deprivation* », e.g. Rae, 2012) sont particulièrement marqués. Cette approche s'est institutionnalisée en Angleterre avec l'usage par l'administration d'un indice de *deprivation* qui, depuis les années 1980, combine et pondère des variables socio-économiques, environnementales, de santé, de criminalité, d'éducation et de logement (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2019).

La seconde approche complète la première en intégrant l'accès, potentiel ou effectif, des populations d'un espace donné à des services locaux ou à une offre de mobilité leur permettant d'accéder à ces services (Soja, 2010). Elle combine ainsi une compréhension des opportunités offertes par un système territorial avec la possibilité d'utiliser effectivement ces opportunités par les populations. Les approches les plus fines en la matière prennent en compte les dispositions, par exemple socio-économiques, de différentes catégories de population. Dans cette perspective, une situation dans laquelle un système territorial se caractérise par des opportunités équivalentes à des populations qui sont inégalement dotées de ressources pour saisir ces opportunités constitue une injustice spatiale (Israel et Frenkel, 2018 ; Frenkel et Israel, 2018). Cette approche en termes d'opportunités ne permet cependant pas de qualifier l'usage effectif des services et équipements publics tant « (i) ne suffit pas d'avoir un équipement près de chez soi pour l'utiliser » (Martin-Houssart et

⁸ La traduction du terme de déprivation n'est pas aisée. D'autres auteurs emploient le terme d'handicap (Le Galès, 1990, p. 717) ou de dénuement (Pinson, 2020).

Tabard, 2002). Ceci dépend de l'offre dans son ensemble, ainsi que des représentations dont les habitants peuvent faire l'objet (Siblot, 2005 au sujet des quartiers dits « difficiles »).

Une troisième approche des inégalités interterritoriales consiste à interroger le rôle de l'action publique dans ces disparités, par exemple à partir des différences dans les instruments de l'action publique susceptibles de contribuer à des inégalités entre systèmes territoriaux (Dupuy, 2020, p. 288⁹). Nous proposons d'analyser cette dimension des inégalités interterritoriales. Plus précisément, nous étudierons les disparités dans la capacité d'action qu'ont les collectivités locales de produire des services publics à destination des différentes catégories de population et des différents espaces du système territorial qu'elles administrent.

De manière générale, la capacité d'action des collectivités tient à la mobilisation de multiples ressources : humaines, cognitives, juridiques, politiques, symboliques, environnementales, etc. Néanmoins, dans une économie politique où biens, services, idées, nature et travail peuvent être détenus contre versement monétaire, l'une des ressources majeures à disposition des collectivités locales, comme des autres agents économiques, est de nature financière. On qualifiera dès lors l'aptitude à conduire des politiques publiques grâce à la disposition de ressources financières inscrites dans son budget comme la *capacité d'action budgétaire*, ici des collectivités locales.

De ce point de vue, l'étude des finances publiques locales permet d'interroger directement l'une des formes d'inégalités interterritoriales. Par ailleurs, dès lors que l'on reconnaît un rôle à l'action publique locale dans la production et la reproduction des attributs des systèmes territoriaux, en particulier à travers le financement des services publics locaux, l'analyse des trajectoires budgétaires des collectivités permet également, même si cela reste de manière indirecte, de questionner les interactions entre ces disparités de capacité d'action budgétaire et les autres formes de disparités interterritoriales observées entre systèmes territoriaux (démographiques, économiques, etc.).

1.1.2. De la justice fiscale à la justice sociale et spatiale dans les finances publiques locales

C'est principalement dans une problématique de justice *fiscale* que les inégalités budgétaires ont été étudiées par des spécialistes de l'économie publique locale. Le point de départ de ces travaux consiste à considérer que des individus soumis à un même niveau de prélèvements obligatoires devraient bénéficier d'un même niveau de dépenses (voir Guengant, 1993 ; 2002). En d'autres termes la justice fiscale est à apprécier non seulement au regard des prélèvements fiscaux, mais aussi en considérant les dépenses liées à

⁹ On ne négligera néanmoins pas les deux autres dimensions évoquées précédemment. En réduisant la définition des inégalités territoriales à des différences d'instrumentation de l'action publique entre espaces ou au résultat de l'action publique (Dupuy, 2020, p. 288), deux difficultés apparaissent sinon. La première consiste à alimenter un flou conceptuel entre l'action et ses résultats, les deux étant qualifiés alternativement d'inégalités territoriales : « Objets de mobilisations politiques, les inégalités territoriales sont définies comme les différences en matière d'instruments de l'action publique ou de ses résultats entre différents territoires » (*ibid.*, p. 288). La seconde est d'ordre explicatif puisque cette équivalence occulte l'origine en réalité multiple des recompositions affectant un système territorial donné. Ceci reviendrait à entériner sans plus d'examen la domination supposée du « sous-système politique » sur les autres dimensions des systèmes territoriaux, et à faire de l'action publique le facteur ultime de compréhension des attributs territoriaux et leurs évolutions, indépendamment des évolutions démographiques, économiques, sociales dont l'action publique ne saurait être le seul moteur.

la fourniture de services publics locaux permis notamment par ces prélèvements. Ce raisonnement élaboré à partir de la situation du contribuable est alors transposé à celle de la collectivité.

Ceci revient à considérer les inégalités interterritoriales à la lueur des disparités de ressources et de charges financières des collectivités locales, c'est-à-dire comme des inégalités de pouvoir d'achat entre les collectivités (Gilbert et Guengant, 2004 ; Estèbe, 2015 ; Huart, 2016). Ces inégalités sont analysées en référence à une demande relativement abstraite ou normative de services émanant des populations. Elle est présentée comme le reflet des aspirations d'électeurs médians définis en fonction de leurs capacités contributives ainsi que de leur propension à voter dans les urnes ou avec leurs pieds (évoquant plus ou moins implicitement la théorie des dépenses locales de Tiébout, 1956).

Nous proposons d'enrichir ce questionnement en problématisant les disparités de capacité d'action budgétaire des collectivités locales non pas tant dans les termes de la justice fiscale, mais comme un enjeu de justice sociale et spatiale. Il s'agit donc de réinscrire des disparités de pouvoir d'achat des collectivités dans une perspective distributive, c'est-à-dire dans celle des modalités d'allocation des ressources financières publiques entre les populations et les systèmes territoriaux.

La capacité d'action budgétaire participe en effet à la production de services publics aux populations, par exemple en matière d'accès à l'éducation, à la santé, à la mobilité, à la culture ou au sport. Les inégales capacités d'action budgétaire observées entre collectivités induisent des disparités entre systèmes territoriaux à court, moyen et long-termes pour l'accès à ces services publics locaux¹⁰. Si ces disparités de capacité d'action budgétaire des collectivités locales recourent les autres formes d'inégalités observées entre les systèmes territoriaux qu'elles administrent – par exemple si les collectivités dont les populations sont les plus défavorisées sont aussi celles qui possèdent une capacité d'action budgétaire faible – alors les collectivités ne sont pas en mesure de participer, de façon équitable, à la fourniture et au maintien des services locaux. *In fine*, ceci réduit la capacité de la puissance publique, à travers les politiques de ses collectivités, à *réduire* des inégalités (ici socio-économiques) entre les populations réparties entre différents systèmes territoriaux. Plus encore, toutes choses égales par ailleurs, un *creusement* des disparités en matière de capacité d'action des collectivités locales durant une période donnée est susceptible d'alimenter un *accroissement* des inégalités socio-économiques entre les populations des différents systèmes territoriaux, par exemple au détriment des populations les plus dépendantes des services publics locaux, et qui sont généralement les plus pauvres (Hastings *et al.*, 2017).

La reconnaissance de l'importance de la capacité d'action budgétaire des collectivités locales, non pas seulement comme un enjeu de justice fiscale, mais également dans les trajectoires des inégalités sociales et spatiales entre populations et systèmes territoriaux, justifie alors d'analyser les mutations affectant les finances publiques locales. Il s'agit en particulier de prendre en compte la manière dont le déploiement de politiques de « contraintes budgétaires » par la puissance publique en France (Bezes, 2018) s'accompagne d'ajustements multiples dans les configurations budgétaires locales en général, et dans l'investissement public local en particulier.

¹⁰ Les conséquences de sous-investissements dans les équipements scolaires ou sportifs sur le niveau de diplôme, de revenus ou la santé d'une cohorte ne sont appréhendables que plusieurs années et parfois décennies après. Les effets de la croissance ou non des disparités d'investissement public local sur les attributs de la population et du système territorial plus largement sont donc ici posés de façon théorique. C'est toutefois pour leurs effets à moyen- et long-termes qu'il est important de porter une attention particulière à l'investissement public local.

1.2. Inégalités interterritoriales dans la production des services publics locaux et resserrement de la contrainte budgétaire

Les mesures visant au redressement des comptes publics ne sont évidemment pas une nouveauté. Leurs racines contemporaines remontent aux années 1970 alors que les comptes publics des États des démocraties capitalistes entrent dans une situation durable de déficit (O'Connor, 2001 ; Pearson, 2002). En France, ces mesures deviennent plus systématiques à partir du « tournant de la rigueur » opéré sous la mandature Mitterrand et qui contribue à installer un « ordre budgétaire » dans les politiques étatiques (Siné, 2006).

Son déploiement dans le domaine des finances publiques locales date de la même période bien que ses modalités aient évolué plus graduellement. L'État, soutenu par des décisions européennes (Le Lidec, 2011) a en effet privilégié durant les années 1990 et une large part des années 2000 des évolutions en apparence techniques et relativement fragmentées (on y reviendra plus amplement au sujet, par exemple, de l'évolution des normes comptables). Ce n'est qu'avec la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010 (Allé, 2017), puis l'adoption de mesures visant ouvertement à assurer ce qui sera nommé sous la mandature Hollande la « contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques » (dénommée parfois « la CRPF ») que la politique étatique de resserrement de la contrainte budgétaire à l'encontre des collectivités se fera plus systématique, à partir de la fin des années 2000 et tout au long des années 2010 (Le Saout, 2017 pour une chronologie voisine).

Il s'agit à ce stade d'en rappeler le moteur et les relais, afin d'énoncer les questions qui guident la présente recherche en termes de disparités d'action budgétaire des collectivités locales, et d'inégalités interterritoriales plus largement. Cette réflexion s'appuie sur les principaux enseignements d'une analyse réalisée dans le volet qualitatif du présent projet de recherche¹¹.

Ce sont des travaux d'économie politique qui aident à penser le *moteur* du resserrement de la contrainte exercée sur les collectivités territoriales dans les démocraties occidentales, en explorant l'évolution du rapport entre État et capitalisme¹². Ainsi, pour P. Pierson (2002), la transformation des politiques de l'État-providence reflète un ensemble de mutations politico-économiques, sociales (vieillesse, décohobitation...) et institutionnelles observées depuis les années 1970 dans les démocraties capitalistes occidentales.

Ces mutations constituent selon l'auteur une condition « d'austérité permanente » qui se caractérise en matière financière par un déséquilibre durable des comptes publics, plongeant l'État, pour reprendre l'analyse ancienne de J. O'Connor, dans une « crise budgétaire » (voir son ouvrage éponyme : *The fiscal crisis of the State*, 2001[1973]). Loin de se résorber, cette condition se renforce depuis les années 1990, et encore

¹¹ Cette analyse a porté sur la socio-genèse du resserrement de la contrainte budgétaire en matière de finances publiques locales en France depuis les années 1970. Elle a reposé sur l'analyse de documents officiels et la confrontation de sources de seconde main, en particulier universitaires. Elle est également enrichie d'une étude du déploiement d'un « ordre de consolidation budgétaire » qui sous-tend ce resserrement (IPL, en cours de rédaction) dans trois communes et un établissement public territorial francilien. Il s'agit respectivement des volumes 1 et 2 du rapport final relatif au volet qualitatif du projet de recherche « Investissement Public Local » soutenu par l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et par la Banque des Territoires.

¹² Il existe bien sûr des différences d'appréciation sur l'importance à accorder à la redéfinition du capitalisme contemporain : certains font par exemple de la mondialisation de la seconde moitié du 20ème siècle le processus déterminant, quand d'autres, comme P. Pierson, y voient un catalyseur d'effets relevant de mutations économiques (désindustrialisation) et démographiques (vieillesse) propres aux États-Nations occidentaux.

plus sûrement à la suite de la crise économique et financière de 2008. Actualisant l'analyse de Pierson, et mettant l'accent sur le rôle-clé de la relation entre un capitalisme *financiarisé* et l'État, Streeck (2014a ; 2014b) soutient que ces évolutions au long cours incitent la puissance publique à adopter ce qu'il nomme des « politiques de la dette ». Ces dernières aboutissent à la transformation de l'État-Providence (qui avait lui-même succédé à « l'État fiscal » à la sortie de la seconde guerre mondiale) en un « État de consolidation » budgétaire (*consolidation state*).

Pour W. Streeck, les administrations publiques sont enjointes à veiller à la réduction de leurs dépenses, dans la perspective de limiter les prélèvements sur l'investissement privé et de faciliter la gestion d'une dette publique croissante contractée sur des marchés financiers soucieux du remboursement de leurs capitaux (Streeck, 2014b). La puissance publique est ainsi le lieu d'un « conflit distributionnel » entre des créanciers sur les marchés financiers qui disposent de droits contractuels et commerciaux sur les ressources budgétaires des États à travers la détention de leur dette (c'est le marché de la dette souveraine), et des bénéficiaires de droits sociaux acquis anciennement (retraite, santé, chômage...) ¹³.

On notera qu'à structures inchangées (notamment en matière de paiement de la dette ou du rôle des Banques centrales), l'envol du niveau d'endettement public lié aux politiques de sauvetage, puis de relance de l'économie durant la crise sanitaire du Covid-19 ne fera que renforcer l'acuité de ce conflit distributionnel.

Si l'État est abordé dans ces travaux par son centre (l'État central), voire son cœur (l'administration du Trésor, Lemoine, 2016) ou dans sa globalité (l'ensemble des institutions publiques), cette condition d'austérité permanente a des effets spécifiques sur les finances publiques locales. Ceci s'explique notamment par les multiples *relais* qui participent au resserrement de la contrainte sur le budget des collectivités territoriales.

Le premier de ces relais reflète le rôle d'organisations publiques de niveau supra-local qui mobilisent leurs ressources (juridiques, financières, politiques, techniques) pour reporter la contrainte budgétaire sur les niveaux inférieurs, selon un mécanisme de « cascade » interinstitutionnelle (Peck, 2012, p. 631). Si des rapports sociaux profonds constituent le moteur des évolutions, le déploiement de politiques de contrainte budgétaire s'inscrit dans le jeu politico-institutionnel routinier des relations centre-périphérie (Allé, 2017). En France, sont tout particulièrement cités l'Etat central et des instances européennes, les deux pouvant se faire la courte échelle en la matière (Le Lidec, 2011, p. 185).

Ainsi, depuis la fin des années 1990, et amplement incité par des traités et directives européennes qu'il a ratifiés¹⁴, l'État central français a mobilisé son pouvoir d'édicter des règles sur les budgets des

¹³ *"The politics of public debt may be conceived in terms of a distributional conflict between creditors and citizens (Streeck, 2013, 117–132). Both have claims on public funds in the form of contractual–commercial and political–social rights, respectively. In a democracy, citizens have the possible opportunity to elect a government responsive to them, but 'irresponsible' from the viewpoint of financial markets, in the extreme case a government that expropriates its creditors by annulling its debt. As accumulated debt increases and investors are required to be more careful about where they put their money, creditors will seek guarantees that expropriation will not happen to them – in effect, that their claims will always be given priority over those of citizens, for example, of pensioners demanding the pension that the state and employers promised them when they were workers."* (Streeck, 2014b, p. 155)

¹⁴ Il s'agit en particulier du *Traité de Maastricht* de 1992, du *Traité d'Amsterdam* de 1997, et enfin du *Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance* (TSCG) de 2012 (pour une analyse en termes de déploiement d'un « ordre de consolidation budgétaire », se reporter au volet qualitatif de la présente enquête : IPL, En cours de rédaction, volume 1).

collectivités locales pour peser sur la trajectoire fiscal-financière de ces dernières¹⁵. Outre le rôle indirect de régulation des finances publiques locales, les pouvoirs exécutifs et législatifs centraux ont également agi plus directement sur le niveau des recettes des collectivités locales à travers la révision de leurs propres concours budgétaires. C'est le cas avec la limitation de la dotation globale de fonctionnement, dont la part forfaitaire a été gelée (2011 – 2013, puis 2018-2020) ou diminuée (2014-2017) durant toutes les années 2010 (Jaune budgétaire, 2020, p. 40)¹⁶.

Qu'il soit ou non aiguillonné par les politiques européennes, le resserrement de la contrainte budgétaire n'est pas forcément du seul ressort de l'État central. Il est également mis en œuvre par les collectivités elles-mêmes, à l'initiative d'élus ou encore de personnels des administrations publiques locales, que ce soit dans leurs directions générales ou dans des directions plus opérationnelles, ces dernières étant incitées à cela notamment à travers la fabrique budgétaire ordinaire (IPL, En cours de rédaction, volume 2). Sans que l'adoption d'un tel agenda reflète forcément une adhésion profonde – il est combattu ouvertement par certains élus – le déploiement de politiques de contrainte budgétaire au sein des élites politico-administratives locales¹⁷ est facilité par l'appel à de multiples registres de légitimation : efficacité bureaucratique, moralité de l'argent public, compétition électorale, normes professionnelles, etc.

Cet apprentissage d'un ordre de consolidation budgétaire¹⁸ est par ailleurs relayé auprès des collectivités par un réseau de professionnels et d'organisations spécialisées dans le domaine des finances publiques locales. Sans en dresser une liste exhaustive, et tout en constatant le manque de travaux sur ces différents acteurs, pensons aux créanciers des collectivités (banques, agences de financement¹⁹) et aux organisations qui accompagnent les prêteurs (agences de notation, voir Hackworth, 2002 pour le cas états-

¹⁵ Une illustration très récente en est fournie à travers les Objectifs d'Évolution de la Dépense Locale (ODEDEL). Ces derniers étaient incitatifs lors de leur création par la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) pour la période 2014-2019 qui visait à une mise en conformité avec le Pacte européen budgétaire entré en vigueur en mars 2012 (Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance). Avec l'article 29 de la LPFP 2018-2022 instaurant une contractualisation financière des collectivités avec l'État (on parle des « contrats de Cahors », lieu où la conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017 en pose les principes), ces objectifs s'imposent aux collectivités disposant d'un budget important. Ainsi, il est attendu que les collectivités dont des dépenses réelles de fonctionnement excèdent 60 millions d'euros réduisent leurs dépenses de 13 milliards d'euros durant le quinquennat, montant qui excède le total de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement du quinquennat précédent.

¹⁶ En d'autres termes, les mesures mises en œuvre reflètent la diversité des relations financières entre État et collectivités :

- *Action sur les concours financiers centraux*, en particulier la limitation de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement au titre de la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques » (CRPF) ;
- *contrôle des ressources issues de la fiscalité locale* avec la réforme puis la suppression partielle, et enfin totale de la taxe professionnelle (TP) dans les années 2000 (Allé, 2017) et, plus récemment, de la taxe d'habitation (TH) ;
- *contrôle des dépenses des collectivités et de leur solvabilité* par la définition d'objectifs tout d'abord incitatifs, puis imposés à travers la contractualisation (contrats dits de Cahors).

¹⁷ Nous emploierons le terme d'élites politico-administratives locales pour désigner les élus ainsi que la couche supérieure des techniciens (directions générales et adjointes et responsables de pôles) des administrations locales. Le terme d'élite permet de désigner un groupe minoritaire occupant une place éminente, ici dans la conduite des politiques publiques des communes et de leurs groupements intercommunaux, en raison de la légitimité accordée à leur position. Cette dernière provient du suffrage dans un système politique représentatif ainsi que de l'organisation hiérarchique des relations au sein de l'administration.

¹⁸ La notion d'ordre de consolidation budgétaire renvoie à la fois à l'idée d'*injonction* à l'équilibre budgétaire et à la réduction des prélèvements et des dépenses publiques mais aussi à celle d'*organisation hiérarchisée* de la société dans laquelle le remboursement des dettes financières est prioritaire par rapport aux dettes sociales dans le cadre du conflit distributionnel analysé par Streeck (2014b).

¹⁹ À l'image de l'Agence France Locale en France ou du UK Municipal Bond Agency au Royaume-Uni.

unien), ou encore aux agences de conseils et bureaux d'études en finances publiques locales qui oeuvrent au déploiement des stratégies et de l'instrumentation financière des collectivités. Il conviendrait probablement d'ajouter d'autres institutions publiques comme les Chambres régionales des comptes qui veillent, à travers leurs avis, au respect d'une doxa fiscal-financière acquise à des objectifs de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi qu'une presse spécialisée auprès des collectivités qui se fait l'écho de la problématisation des dépenses des collectivités locales dans le sens de leur maîtrise.

Enfin, peut également s'ajouter à ces différents relais, la pression exercée par des acteurs locaux (entrepreneurs, ménages, usagers...) sensibles aux questions financières et fiscales parce qu'elles ont une incidence sur le niveau des prélèvements obligatoires qui les affecte, sur la production du service public local dont ils sont des usagers, et plus généralement sur les mécanismes de solidarité financière qui conditionnent la redistribution de la richesse entre catégories de population.

C'est dans ce *cadre* de resserrement de la contrainte budgétaire exercé durant les années 2010 que nous proposons d'interroger l'évolution des disparités de capacité d'action budgétaire des collectivités locales. Il s'agit de réfléchir à la relation entre, d'une part, le resserrement de la contrainte budgétaire imposé par les politiques fiscal-financières centrales et façonné par des systèmes d'acteurs multi-niveaux participant à la conduite de l'action publique locale en matière budgétaire (dont au premier rang, les élites politico-administratives locales en exercice), et, d'autre part, l'évolution des disparités entre les collectivités locales dans le financement des services publics locaux. Cette approche, sensible aux différenciations géographiques, s'inscrit dans un triple questionnement structurant la présente recherche :

- Le resserrement de la contrainte budgétaire, marqué par exemple par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, s'accompagne-t-il d'un renforcement des inégalités de capacité d'action budgétaire entre les collectivités locales, ici du bloc communal ?
- Face au resserrement de la contrainte budgétaire, quels sont la nature et les types d'adaptations déployées au niveau des collectivités locales – et avec quels effets sur les disparités de financement des services publics locaux ?
- Observe-t-on des trajectoires fiscal-financières différenciées selon les caractéristiques des systèmes territoriaux et leurs évolutions récentes ?

1.3. Resserrement de la contrainte budgétaire, inégalités interterritoriales et ajustements fiscal-financiers locaux dans la littérature internationale

Le resserrement de la contrainte budgétaire fait l'objet d'un examen croissant dans la littérature francophone (Bezes, 2018). Appliqué à l'action publique locale, sont analysés les ressorts, des modalités de déploiement, ainsi que des effets qui peuvent porter sur le fonctionnement des collectivités, sur les relations interinstitutionnelles au sein de la puissance publique, ou encore sur la production des politiques publiques (par ex. Bezes et Le Lidec, 2015 ; Ségas, 2016 ; Gourgues et Houser, 2017 ; Le Saout, 2017). Ce sont néanmoins plutôt des travaux internationaux qui pointent un lien entre, d'une part, l'amplification des inégalités entre les systèmes territoriaux et leurs populations et, de l'autre, la mise en œuvre de politiques de consolidation budgétaire, parfois désignées alors par le terme de politiques « d'austérité » ou de « rigueur » (pour une discussion, voir Gourgues et Houser, 2017).

Des travaux montrent comment des mesures d'ajustements structurels portant par exemple sur la réduction de l'emploi public (Kitson, Martin et Tyler, 2011) ou encore promouvant des choix fiscaux réduisant

les transferts en faveur des populations modestes, comme l'abaissement du seuil de l'impôt sur le revenu en Grèce (Monastiriotes, 2011), ont des effets spatialement différenciés, contribuant à l'accroissement d'inégalités de richesse entre les catégories de populations et entre les espaces.

Dans cette relation entre politiques de contrainte budgétaire et disparités entre espaces infranationaux, la médiation opérée par les politiques des collectivités, à travers la production de services publics locaux apparaît cruciale. La littérature analyse de ce fait l'action des autorités locales en réponse à la contrainte budgétaire, tout en tenant compte des caractéristiques différenciées des systèmes territoriaux qu'elles administrent. Les contributions interrogent dès lors les *effets territoriaux* des politiques de contrainte budgétaire (1.3.1.). Ils explorent également les *ajustements* dans l'action publique locale, et plus précisément ceux opérés par les collectivités, que ce soit dans leurs politiques sectorielles comme dans leurs politiques budgétaires (1.3.2), ainsi que les *déterminants* de ces ajustements (1.3.3.).

1.3.1. Austérité et accroissement des inégalités territoriales

Qu'elles soient embrassées par les élites politico-administratives locales ou adoptées par ces dernières sous la contrainte, les politiques de consolidation budgétaire tendent à s'accompagner d'une croissance des inégalités entre les populations et, partant, entre les systèmes territoriaux. Aux États-Unis, Lobao et Adua (2011) ainsi que Peck (2012) affirment que l'austérité pratiquée au niveau local a un impact accru sur les populations pauvres, les femmes et les minorités de couleur visibles. Ceci renvoie aux géographies différenciées des politiques dites *d'austérité urbaine* (« *austerity urbanism* » Peck, 2012). En effet, les territoires qui concentrent ces catégories de populations sont avant tout des espaces urbains centraux, plus dépendants des transferts budgétaires provenant des niveaux supra-locaux²⁰, par opposition aux collectivités périurbaines, en général plus riches grâce aux ressources fiscales apportées par des activités économiques déconcentrées et par la population relativement plus aisée qu'elles accueillent – ce qui reflète une spécificité de l'urbanisation nord-américaine. Il en résulte que les catégories de populations les moins aisées et de surcroît surreprésentées dans les espaces urbains centraux seraient les plus fortement impactées par l'adoption de politiques locales d'austérité, à travers notamment la réduction des services publics locaux.

Hastings *et al.* (2017) tempèrent le constat en discutant la méthodologie retenue dans ces travaux. Le manque d'une mesure systématique des effets territoriaux supposés des politiques de contrainte budgétaire aux États-Unis, en particulier sur les populations les plus pauvres, fragilise les résultats avancés dans les travaux existants. *A contrario*, le cas anglais dispose de données plus robustes. Le résultat est tout aussi net : les effets des coupes budgétaires centrales sont plus marqués sur les populations les plus désavantagées et dans les espaces qui les concentrent (périphéries populaires des métropoles, régions urbaines anciennement industrielles) (Hastings *et al.*, 2017 ; Gray et Barford, 2018). Cela s'explique notamment par le démantèlement des dispositifs de péréquation dans les années 2010 (voir [ENCADRE N° 2](#)), ce qui a pour effet d'appliquer avec une intensité similaire les coupes dans les transferts centraux entre les différentes collectivités. Or, plus la dépendance des budgets des collectivités aux transferts centraux est grande – ce qui est le cas des collectivités administrant les populations les moins riches et les territoires en difficultés dans

²⁰ Plusieurs raisons peuvent se cumuler pour expliquer une plus grande dépendance des collectivités des espaces urbains centraux aux transferts des échelons administratifs supérieurs. Il peut s'agir tout d'abord d'un effet des caractéristiques du tissu productif et du peuplement qui se traduiraient, du côté des ressources des collectivités, par un potentiel fiscal limité, et, du côté de leurs dépenses, par une concentration de personnes plus dépendantes des services publics. On peut également faire l'hypothèse que l'État fédéral et les États fédérés modulent l'allocation de leurs crédits de fonctionnement ou d'investissement en faveur des collectivités concentrant les populations les plus déshéritées.

le cas anglais –, plus l'impact sur les recettes est important en proportion (Gray et Barford, 2018). Hastings *et al.* en fournissent une évaluation chiffrée : la quintile des collectivités anglaises affichant l'indice d'exclusion (*deprivation*) le plus défavorable affiche une baisse de leur pouvoir d'achat de £268 par habitant entre 2010 et 2016 (soit - 26 %), contre £67 (- 9 %) pour les moins désavantagées (*ibid.*, p. 2013). Ceci confirme l'effet inégal du ciblage systématique des collectivités les plus pauvres :

« *It demonstrates that in England austerity urbanism is characterised by the selective targeting of poorer cities, clearly indicating one way in which the first dimension of austerity urbanism can lead to the second - if cities with poorer populations are disproportionately impacted by austerity cuts.* » (*ibid.*, p. 2013)

En d'autres termes, à intensité de baisse de financement égale, la portée varie de manière significative en fonction de la configuration budgétaire des collectivités concernées, et en particulier de leur dépendance aux financements centraux. Avec pour effet de pénaliser plus fortement les collectivités dont les populations sont les plus désavantagées.

1.3.2. « Austérité urbaine » ou « pragmatisme municipal » : quels ajustements budgétaires ?

Afin de saisir la façon dont les coupes dans les transferts décidées aux échelons supérieurs recomposent en cascade l'action publique locale, Peck a proposé, à partir du cas états-unien, une liste des ajustements opérés par les collectivités locales dans ce nouveau régime de gouvernement local qu'il qualifie d'« *austerity urbanism* » (2012, p.648-49, « austérité urbaine » dans le reste du manuscrit). Les mesures incluent la suppression d'emplois dans les administrations, la suppression ou la réduction de services publics, des privatisations de propriétés publiques, voire de revenus fiscaux (à l'instar de l'instrument du *Tax Increment Financing*, voir Weber, 2010) ou encore le recours accru aux redevances (*user fees*) attendues des usagers pour l'accès aux services publics (pour une liste détaillée, voir IPL, En cours de rédaction, volume 1).

Cependant, Kim et Warner (2016) réfutent l'idée avancée par Peck selon laquelle ces mesures constituent un unique régime d'austérité urbaine. S'appuyant sur une enquête auprès de 1 580 municipalités représentatives de la diversité des espaces infranationaux états-uniens, leur travail souligne comment face à la réduction des transferts des autorités publiques de niveau supérieur (État fédéral, États fédérés), les municipalités ont cherché à continuer à produire des services publics locaux, plutôt qu'à les réduire ou à les supprimer, quitte à les privatiser ou à chercher de nouvelles sources de financement ou de fiscalité. Sans que leur enquête soit conclusive concernant un éventuel creusement des inégalités, ces deux universitaires insistent sur la variété des réponses entre différents types de systèmes territoriaux : communes rurales, suburbaines et urbaines ne procèdent pas aux mêmes ajustements en matière de fourniture de services publics. L'attention à ces ajustements conduit Kim et Warner à écarter le terme unifiant d'urbanisme d'austérité pour lui préférer celui de « pragmatisme municipal » (*municipal pragmatism*), sensé souligner comment, en réponse au « choc fiscal » de la période post-2008, les pouvoirs locaux (*localities*) mobilisent toute une palette de recettes afin de maintenir la production des services locaux (*ibid.*, p. 799).

Adoptant une lecture dynamique des effets des mesures d'austérité sur l'action publique locale et la production des services publics locaux en particulier, Hastings *et al.* (2015) fournissent une interprétation plus mitigée dans le cas britannique. Conformément à l'hypothèse du pragmatisme municipal, leurs travaux montrent comment des mesures d'ajustement visant à absorber les coupes budgétaires centrales ont été effectivement mises en œuvre par des autorités locales. En citant les travaux de Lowndes et Gardner (2016) qui révèlent le ciblage systématique opéré par les gouvernements centraux conservateurs à l'encontre de collectivités administrant des territoires accueillant des populations déshéritées, Hastings *et al.* (2017)

observent comment, bien qu'elles n'aient pas engagé une « résistance organisée d'ampleur » (*major organized resistance*, pour reprendre les termes de Fuller et West, 2017, p.4), des collectivités locales ont effectivement cherché à limiter les effets les plus défavorables de ces coupes budgétaires sur les populations modestes de leurs territoires. Afin de préserver les services directement en contact avec les usagers paupérisés, des mesures d'économies internes ont été préférées, en visant les fonctions supports de l'administration locale par exemple. Du moins dans un premier temps. Car à mesure de l'approfondissement des politiques centrales d'austérité, ces ajustements budgétaires portant sur les dépenses de fonctionnement et la vie des services (par exemple en termes de ressources humaines qui constituent un poste important de ces dépenses) n'ont pu jouer un rôle de pare-feu que de manière temporaire. Dans un second temps, les ajustements ont eu un impact sur les usagers, et plus particulièrement sur les groupes de population les plus pauvres de ces territoires (Hastings *et al.*, 2017), en raison de trois « mécanismes transmetteurs » de l'austérité urbaine (voir **ENCADRE N° 2**).

**ENCADRE N° 2 : L'IMPACT DE LA BAISSSE DES TRANSFERTS CENTRAUX SUR LES POPULATIONS LES PLUS DESHERITEES :
TROIS « MECANISMES TRANSMETTEURS »**

Dans leur analyse de trois collectivités anglaises affectées par les coupes budgétaires mises en œuvre par les gouvernements conservateurs, Hastings *et al.* (2017) identifient trois « mécanismes transmetteurs » (*transmission mechanism*, p. 2013) accompagnant la raréfaction des transferts centraux.

Premièrement, est en jeu la portée inégale des coupes en fonction des configurations locales. Pour mémoire, cette recherche montre que la baisse du pouvoir d'achat est d'un rapport trois fois plus défavorable aux collectivités cumulant les désavantages (selon l'indice d'exclusion gouvernemental). Cette baisse plus creusée est liée notamment à l'affaiblissement du mécanisme de péréquation britannique ("principle of equalisation") qui avait été mis en place dans les années 1960 et apportait une prime (*premium*) afin de compenser les surcoûts de la prise en charge de populations à besoin plus importants. Il s'agissait alors de viser à égaliser le niveau de fourniture de services entre les différentes juridictions. Or, si en 2010 ce dispositif apportait 46 % de financement par habitant en plus pour les collectivités du quintile affichant le plus fort indice d'exclusion, il n'était plus que de 19 % en 2016. Ceci conduit les auteurs à voir dans l'effritement de la péréquation un facteur-clé de l'affaiblissement de la capacité d'action budgétaire des villes administrant des territoires concentrant les catégories de population les plus pauvres (*ibid.*, p. 2014).

Deuxièmement, ce sont les services publics destinés aux populations les plus pauvres, notamment l'assistance sociale (*social care*), dont la part dans les dépenses locales totales est de loin la plus importante et en forte croissance, qui sont les plus impactés en volume par les mesures d'économies budgétaires. De telle sorte qu'en dépit du souhait exprimé par des personnels de l'administration de protéger les services publics destinés avant tout aux populations les plus pauvres, ces derniers ont néanmoins été durement impactés par les coupes budgétaires. Ceci conduit à la dégradation de la qualité du service, voire à l'impossibilité de répondre à des besoins minimums de ces populations défavorisées (*ibid.*, p. 2015-2018).

Troisièmement, les coupes imposées dans les services destinés plus généralement à l'ensemble de la population (propreté, espaces verts, bibliothèque, centres de loisirs) affectent plus sévèrement les populations les plus pauvres car ces dernières sont plus dépendantes de ces équipements et services publics que des populations plus aisées susceptibles de se les procurer par d'autres canaux (p. 2018-2021).

1.3.3. Des ajustements sous contrainte : mettre à jour les déterminants des politiques locales de maîtrise des comptes publics

Sans qu'ils fournissent une théorie aboutie à ce sujet, les travaux existants aident à penser des déterminants à l'œuvre dans les ajustements affectant les politiques fiscal-financières locales à mesure du resserrement de la contrainte budgétaire. À l'occasion d'une revue de littérature portant sur la gestion des crises budgétaires et fiscales, Cepiku *et al.* (2016) distinguent par exemple des facteurs externes et internes

au gouvernement local. Du côté des facteurs externes, sont cités, d'une part, le *type de politiques d'austérité conduites au niveau national* (en particulier selon l'intensité des coupes dans les transferts centraux²¹) et, d'autre part, *les caractéristiques socio-économiques des systèmes territoriaux qu'ils administrent*. Du côté des facteurs propres à la collectivité, les auteurs distinguent d'une part la *trajectoire fiscal-financière de la collectivité* qui induit une dépendance au sentier, et d'autre part le *leadership politique et administratif*, ce qui renvoie aux arbitrages politiques en matière de dépenses et de recettes²².

Sur ces facteurs internes, les différences d'ajustements, et d'effets sur la production des services publics locaux, peuvent également se comprendre par des disparités dans les marges de manœuvre budgétaire des collectivités. Ces marges de manœuvre sont tout d'abord conditionnées par des choix passés. Un recours important à l'emprunt au cours des mandatures précédentes peut contrevenir à la possibilité de mobiliser l'emprunt aujourd'hui ; un niveau de fiscalité élevé peut aussi limiter la possibilité d'envisager une hausse supplémentaire pour compenser la baisse des transferts centraux par des ressources propres. De ce point de vue, loin d'une malléabilité entière, il existe une dépendance au sentier des budgets des administrations locales. Cette dernière est renforcée par la portée temporelle des choix et priorités retenus lors des mandats précédents, puisque les décisions budgétaires peuvent emporter des conséquences financières durant plusieurs années, voire décennies, pour certains investissements (Guengant, 1993). Cet effet que nous appellerons de *chaînage temporel* lie par exemple les dépenses d'investissement d'aujourd'hui et les dépenses de fonctionnement à venir, les premières induisant les secondes à travers les coûts et recettes liées à l'exploitation de l'équipement nouvellement créé (entretien, personnels, tarifs).

Cette dépendance ne tient cependant pas qu'aux choix hérités. Elle peut également s'expliquer par le caractère récurrent de certaines dépenses des administrations. Des travaux portant sur la fabrique des budgets publics (Wildasky, 2001 par exemple) insistent de longue date sur la prédominance des budgets incrémentaux. Ces derniers diffèrent avec la pratique du budget en base zéro consistant de son côté à remettre en cause systématiquement toutes les dépenses à engager. Il s'agit au contraire de répliquer une large part du budget d'une année sur l'autre. La reproduction des dépenses (à l'identique ou en croissance²³ selon la direction retenue par les organisations concernées) est à comprendre comme un dispositif de pacification des relations internes aux administrations publiques. Tout en pouvant alimenter une tendance inflationniste dans les dépenses en limitant la remise en question des engagements du passé, elle n'en constitue pas moins un outil de coordination entre les directions financières et opérationnelles, réduisant les conflits ainsi que les coûts de transaction accompagnant la discussion budgétaire.

Outre ces héritages politiques et ces effets de pratiques gestionnaires ordinaires, ce sont également des caractéristiques territoriales (démographiques, socio-économiques...) qui pèsent dans la définition des marges de manœuvre mobilisables par les élites politico-administratives cherchant à ajuster leurs budgets alors que le niveau et la structure de leurs recettes évolue suite à la baisse des transferts centraux. On entre ici dans l'un des deux types de facteurs « externes » analysés par Cepiku *et al.* (2016). À titre d'exemple, dans un territoire attractif auprès des entreprises ou auprès de ménages relativement aisés, comme nous l'avons

²¹ "Most countries require LGs [local governments] to participate in national consolidation plans, and the size, scope and nature of state-level austerity policies will almost automatically affect the scope and size of LG responses (Miller and Hokenstad, 2014)." (Cepiku *et al.*, 2016, p. 226).

²² Cette conception tend à isoler l'institution publique locale du reste du système territorial dont elle participe. Ce faisant, elle voile les interactions entre d'une part ces organisations-clés du « sous-système politique » que sont les collectivités locales et leurs administrations, et d'autre part les autres dimensions de ce système territorial pour reprendre les catégories d'analyse de Cunha (2008), à l'image des caractéristiques socio-économiques qui sont enregistrées par Cepiku *et al.* (2016) comme relevant de facteurs externes.

²³ Wildasky (2001, p. 188) distingue deux formes d'incrémentalisme selon qu'il s'agit de contenir les dépenses (« *zero growth or revenue behavior* ») ou de planifier une évolution à la hausse (« *growth incrementalism* »).

étudié dans le cas de communes franciliennes péri-centrales au peuplement historiquement populaire (IPL, En cours de rédaction, volume 1), les collectivités pourront espérer compenser une part des coupes dans les transferts centraux en tirant partie de la valorisation de leur propre patrimoine public. Elles pourront également miser sur le dynamisme de leurs recettes fiscales du fait d'un accroissement de la matière imposable, ce qui correspond à un processus de fiscalisation de leurs configurations budgétaires locales.

Pour ce qui concerne le second type de facteurs externes mentionnés par Cepiku *et al.* (2016), on peut enrichir l'analyse du type de politiques d'austérité conduites au niveau national en rappelant qu'outre l'*intensité* des coupes opérées, leurs effets dépendent de leur *portée*. Ce qui tient notamment à la plus ou moins grande modulation caractérisant les transferts centraux entre collectivités visées. Or, ici aussi des différences sont observées en fonction des spécificités politico-institutionnelles propres à chaque contexte national. Dans le cas français, ceci invite à prendre en considération le mécanisme de la péréquation et son évolution récente.

1.4. Entre baisse des concours financiers centraux et renforcement de la péréquation : le « modèle » français de la consolidation budgétaire péréquée

Sans qu'il s'agisse de verser dans une lecture par trop singularisante du resserrement de la contrainte budgétaire en France durant les années 2010, encore est-il nécessaire d'en qualifier les modalités retenues par la puissance publique. On peut notamment en estimer l'ampleur par comparaison avec les mesures prises dans d'autres pays européens connus pour la vigueur des politiques d'austérité budgétaire adoptées à l'égard de leurs collectivités locales, à l'image du Royaume-Uni et de l'Italie.

Il s'agit tout d'abord d'expliquer les modalités déployées en France pour associer les collectivités locales à la limitation des dépenses publiques, en l'occurrence à travers l'évolution des concours financiers de l'État (1.4.1). On souligne ensuite comment ces modalités s'inscrivent dans une histoire budgétaire où l'objectif de participations aux charges des collectivités locales a été anciennement doublé d'un second, dit de péréquation, visant à réduire les disparités fiscal-financières entre collectivités dans la production des services publics locaux (1.4.2). Or, les deux principes de la politique publique en matière de finances locales que sont la compensation et la péréquation sont mis sous tension à mesure que le resserrement de la contrainte budgétaire s'accroît durant les années 2010. Ce qui encourage à considérer comment la puissance publique s'est efforcée de dépasser cette tension en recourant à l'approfondissement de la péréquation. C'est cette observation d'un « modèle » de resserrement de la contrainte budgétaire *péréquée* en France, qui nourrit alors la réflexion sur les disparités de capacité d'action budgétaire, et leurs évolutions récentes (1.4.3.).

1.4.1. La contribution des collectivités au redressement des finances publiques en France

Dans l'éventail des mesures mobilisées pour inciter les collectivités locales à réduire les dépenses publiques (cf. 1.3.1), l'État français a notamment cherché à peser sur ses propres concours financiers depuis la fin des années 1990 au moins. Deux principales modalités ont été expérimentées, la seconde s'ajoutant durant une partie des années 2010 à la première, constituant ainsi une forme de *resserrement* d'une

contrainte financière en réalité plus ancienne (Pour une revue détaillée, IPL, En cours de rédaction, volume 1; voir également Jaune budgétaire, 2020, p. 20).

La première modalité a consisté à limiter la variation d'ensemble d'une large part des concours financiers de l'État²⁴ à travers la fixation de règles portant sur le rythme de leur évolution. Le *Pacte de stabilité financière* introduit pour cela en 1996 une « enveloppe normée » qui délimite une partie des concours financiers de l'État et indexe la progression de leurs montants à celle de l'inflation²⁵. Ce dispositif s'inscrivait dans une démarche de contractualisation pluriannuelle des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales visant, selon ses promoteurs, à « garantir aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations grâce à une indexation triennale de celles-ci sur l'inflation » (Jaune budgétaire, 2020, p. 20). Sans exclure cet objectif, il s'agissait de limiter la progression jugée trop rapide des concours financiers de l'État aux collectivités en contenant à l'inflation une modalité de réplique des budgets par la croissance (*growth incrementalism*, voir Wildasky, 2001, p. 188).

Entre 1999 et 2007, le *Contrat de croissance et de stabilité* atténue partiellement cette mesure en ajoutant à l'inflation une indexation de l'enveloppe normée sur une partie de la croissance du PIB. À compter de 2008 cependant, le *Contrat de stabilité* plafonne de nouveau la progression des concours financiers en les réindexant sur la seule inflation, ce qui correspond à l'application de la norme comptable dite zéro volume²⁶. Dès l'année suivante, ce sont également les dotations d'investissement qui font l'objet de cette norme, incluant ainsi les crédits budgétaires des ministères de l'État à destination des collectivités.

Les années 2010 consistent en un approfondissement de ce resserrement puisqu'à compter de 2011, l'enveloppe normée se voit appliquer la norme dite zéro valeur, au même titre que d'autres dépenses de l'État. Désormais les concours financiers aux collectivités concernés sont desindexés de l'inflation ; ceci signifie une baisse du volume des dotations en euros constants²⁷. Cette norme perdurera tout au long des années 2010, indiquant le déploiement d'un programme de limitation des transferts de l'État aux collectivités, ce qui correspond dans la typologie de Wildasky à un incrémentalisme budgétaire à base nulle (« *zero growth or revenue behavior* », 2001, p. 188), typique des mesures de consolidation budgétaire d'un État en crise fiscale.

²⁴ Les concours financiers représentent deux tiers de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités durant les années 2010. Le reste provient essentiellement de la *fiscalité transférée*, avec par exemple le transfert de la fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) ou de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA).

Les concours financiers consistent soit en *des crédits budgétaires* provenant directement du budget national, soit en des crédits non-budgétaires avec les *prélèvements sur recettes* correspondant « à la rétrocession d'un montant déterminé des recettes de l'État au profit des collectivités territoriales afin de couvrir les charges qui leur incombent ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts » (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020, p.69 : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf, consulté le 11 janvier 2021).

²⁵ Pour information, en 2019, « l'enveloppe normée » représentait plus de la moitié des concours financiers de l'État (hors fiscalité transférée). Cette valeur était logiquement plus importante au début des années 2010, c'est-à-dire avant le resserrement de la contrainte financière.

²⁶ Introduite par la loi de Finances de 2003 et appliquée aux dépenses de l'État, elle est étendue en 2008 à l'ensemble des « prélèvements sur recettes », incluant ceux destinés aux collectivités locales. Plus précisément, la norme zéro volume correspond à « une croissance nulle en volume (en euros constants) des dépenses du budget général, nettes des « remboursements et dégrèvements » de recettes fiscales » (Fipeco, 2020, « Les normes de dépenses de l'Etat ». URL : <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-normes-de-d%C3%A9penses-de-lEtat>, consulté le 5 mai 2020).

²⁷ Dotations de fonctionnement ou d'investissement, pratiquement tous les principaux concours financiers de l'État aux collectivités sont concernés. Les deux exceptions les plus notables sont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui rembourse la TVA payée par les communes, leurs groupements et les établissements publics locaux pour leurs dépenses d'équipement.

La seconde modalité a été expérimentée au mitant des années 2010 dans la perspective d'un resserrement accru de la contrainte budgétaire. Il s'agit de la mise en place de la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques » (CRFP) adoptée sous la mandature Hollande à travers le *Pacte de confiance et de responsabilité* signé le 16 juillet 2013 entre le gouvernement et des représentants des collectivités locales. L'objectif ne consiste plus seulement de limiter la progression d'ensemble des concours financiers de l'État envers les collectivités, mais de procéder à la baisse d'une partie du montant des dotations.

ENCADRE N° 3 : LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : UNE BREVE HISTOIRE

La dotation globale de fonctionnement a été créée en 1979 pour remplacer une subvention de fonctionnement pré-existante²⁸ (pour une histoire de la DGF et de ses multiples réformes en 1985, 1993, 2005 et de celle, non-réalisée, de 2016, voir par exemple Kopfler, 2017, sur lequel nous nous appuyons ici).

Prélevée sur les recettes de l'État à hauteur de 16 % du produit de la TVA, elle était alors versée aux collectivités (communes, leurs groupements et les départements) en deux parts : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. La réforme de 1985 la subdivise en 4 parts, la dotation forfaitaire est désormais dite dotation de base, à laquelle s'ajoutent la dotation de péréquation, la dotation de compensation, et des concours particuliers.

Face à la hausse rapide de son montant total, lié à la croissance du produit de la TVA, et dans un contexte de déficit structurel du budget de l'État, la DGF est indexée en 1990 à un nouvel indice reposant sur l'inflation et sur une fraction de la croissance du PIB. C'est en ce sens que la DGF préfigure le sort réservé plus généralement à une part des concours financiers aux collectivités à compter de 1996, date de l'adoption de l'enveloppe normée.

En 1993, une seconde réforme « fossilise » le *niveau* des quatre parts dans une nouvelle « dotation forfaitaire » à laquelle est ajoutée une dotation d'aménagement qui intègre désormais différentes dotations de péréquation, dont la dotation de solidarité urbaine (DSU) créée en 1991 et la Dotation de solidarité rurale (DSR) créée pour cette occasion à l'intention des communes de moins de 10 000 habitants.

Enfin, la réforme de 2005 vise à renforcer l'importance de la dotation globale de fonctionnement, ainsi qu'à la simplification des concours financiers, en procédant à la réunion de dotations de compensations jusqu'alors fragmentées, ainsi qu'en intégrant une dotation nationale de péréquation (DNP) à destination des collectivités cumulant une faiblesse des bases fiscales et une pression fiscale élevée (Kopfler, 2017).

À la différence des mesures précédentes, qui, avec l'enveloppe normée, visaient une large part des concours financiers, cette politique est ciblée sur l'une des dotations de fonctionnement, en l'espèce la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Agir à la baisse sur le niveau de cette dernière n'est cependant pas anecdotique pour les collectivités. C'est une dotation qui a joué un rôle historique dans l'approfondissement de la décentralisation depuis les années 1980 et du renforcement de la capacité d'action budgétaire des collectivités locales (voir [ENCADRE N° 3](#)). La DGF est par ailleurs encore aujourd'hui le principal concours financier de l'État aux collectivités locales par son montant. C'est néanmoins également cette dotation qui aura servi de laboratoire pour expérimenter les premières mesures de contrainte budgétaire, et qui ont ensuite été banalisées avec la création de l'enveloppe normée en 1996 (*ibid.*).

²⁸ Il s'agissait du « versement représentatif de la taxe sur les salaires » (VTRS), subvention qui compensait depuis 1967 une taxe locale portant sur les ventes au détail datant de 1955 et qui avait été supprimée suite à la création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) durant les années 1960.

Non content de l'application de la norme « zéro valeur » à la dotation globale de fonctionnement, puisqu'elle fait partie des concours financiers de l'enveloppe normée, le *Pacte de confiance et de responsabilité* de 2013 prévoit en effet sa baisse au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. La « CRFP » comme elle est parfois désignée consiste en une diminution du montant total de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'État aux collectivités²⁹. Pour la seule période 2014 à 2017, l'objectif visé était une baisse de l'ordre de 11 milliards d'euros cumulés, soit un cinquième du plan général d'économie de 50 milliards d'euros prévu pour l'ensemble des administrations publiques. Concrètement, cette baisse de la part forfaitaire de la DGF a été appliquée à toutes les collectivités proportionnellement à leurs recettes réelles de fonctionnement. Avec 56 % pour l'année 2014 par exemple, les collectivités du bloc communal porteront une large partie de cette diminution (État, 2013, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/releveconclusions_pacte_160713.pdf, consulté le 11 janvier 2021).

En conséquence de la combinaison de ces deux types de mesures de contrainte budgétaire, les transferts financiers de l'État ont vu leurs montants stagner durant la période de la contrainte budgétaire. Alors qu'ils s'étaient fortement accrus durant les années 2000³⁰, le niveau de 2017 est identique à celui de 2010. Cette stagnation est en trompe-l'œil. Pour ce qui concerne les seuls concours financiers de l'État (en excluant donc la fiscalité transférée), et contrastant singulièrement avec la croissance soutenue observée tout au long des années 2000, l'évolution est clairement à la baisse avec une diminution de leur niveau de 16 % entre 2010 et 2017. Dans le détail, et sans surprise au regard des mesures adoptées, cette baisse est avant tout liée à la variation de la dotation globale de fonctionnement, dont on sait par ailleurs qu'elle pèse fortement dans le montant des concours financiers de l'État, même si sa part diminue fort logiquement à partir de 2014. Ainsi, le montant total de la DGF était gelé au début des années 2010 autour de 41 milliards d'euros par an en raison de son inclusion dans l'enveloppe normée soumise à la norme « zéro valeur ». Elle décline ensuite nettement depuis 41,5 milliards d'euros en 2013 à 30,8 milliards en 2017, avant d'être de nouveau gelée à partir de 2018³¹ (

²⁹ Il s'agit, pour ce qui concerne les collectivités du bloc communal, respectivement de la DGF forfaitaire pour les communes et de la dotation d'intercommunalité pour leurs groupements.

³⁰ Selon les données du Jaune Budgétaire de 2020 (p. 31), les transferts financiers de l'État avaient augmenté de 40 % entre 2003 et 2010. Pour les seuls concours financiers de l'État, la hausse était de 30 % environ (Sources : compilation des « chiffres-clés des collectivités » publiés par la DGCL en 2005, 2010, 2015, 2020. Nos calculs).

³¹ La baisse observée en 2018 est liée à la réforme de la fiscalité portant sur les intercommunalités, la dotation d'intercommunalité n'entrant plus dans le périmètre de la dotation globale de fonctionnement. La valeur aurait été sinon stable à périmètre égal.

TABLEAU 1).

Le retour à la stagnation du montant de la DGF ne signale d'ailleurs par l'abandon du principe de contribution des collectivités au redressement des finances publiques sous le mandat Macron. Il s'agit plutôt d'une évolution dans les modalités retenues pour obtenir de ces dernières qu'elles limitent la progression de leurs dépenses, avec le recours à la contractualisation d'objectifs financiers depuis 2018 (les « contrats de Cahors »)¹⁵.

Au total, la baisse de la seule DGF enregistrée durant la période de mise en œuvre du *Pacte de confiance et de responsabilité* n'est en tout cas pas négligeable : elle atteint - 25 % entre le niveau de 2014 et celui de 2017 (voir aussi Parent, 2017)³².

³² La diminution de la DGF explique la quasi-totalité de la baisse des concours financiers de l'État : sur les - 16 % de variation enregistrée entre 2010 et 2017, cette diminution entre 2014 et 2017 équivaut à elle seule à - 15 % des concours financiers.

TABEAU 1 : ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(a)	2019	2020
Montant annuel de la DGF (en millions d'euros)	40 846	41 222	41 380	41 390	41 505	40 121	36 607	33 222	30 860	26 960	26 948	26 802
Variation interannuelle (en %/an)	-	0,92	0,38	0,02	0,28	-3,33	-8,76	-9,25	-7,11	0,00	-0,04	-0,54

Notes : (a) Baisse du montant liée à la sortie de la dotation d'intercommunalité de la dotation globale de fonctionnement : montant stable à périmètre constant.

Sources : élaboration des auteur.e.s à partir de Loi de Finances Initiales. Période 2009-2017 : DGCL, 2017, p. 195 / Période 2011-2020 : Jaune Budgétaire, 2020, p. 40.

Que penser de l'ampleur de cette évolution ? Avec une baisse de près de 25 %, elle n'est évidemment pas négligeable, ce qui se manifeste par la diminution marquée du poids de la DGF dans l'ensemble des concours financiers de l'État à destination des collectivités, baissant à 49 % en 2017 alors qu'elle était autour de 60 % durant l'essentiel des années 2000 et jusqu'à 2013. C'est néanmoins par comparaison avec les évolutions observées dans d'autres pays européens caractérisés par des politiques d'austérité budgétaire que l'on peut le mieux appréhender l'ampleur de cette politique de resserrement de la contrainte budgétaire. Or, la réduction des transferts financiers de l'État central aux collectivités locales n'est pas une mesure propre à la France, on le sait. Sans que l'on dispose toujours de données facilement comparables, ce type de mesures est recensé en Italie (Cepiku *et al.*, 2016 ; OECD, 2019), en Grèce (Cohen et Hlepas, 2017), au Royaume-Uni (Gray et Barford, 2018), ou encore aux États-Unis (Peck, 2012). Nous nous contenterons de citer deux exemples européens ayant fait l'objet d'études académiques approfondies.

En Italie, les transferts intergouvernementaux au profit des municipalités italiennes ont été réduits d'environ 50 % entre 2007 et 2015, dans le but explicite de les faire contribuer aux plans de rigueur qui ont fait suite à la crise de la dette souveraine italienne, elle-même déclenchée par la crise financière de 2008 (Cepiku *et al.*, 2016 ; Guéné et Raynal, 2015). Les collectivités locales italiennes ont ainsi vu leurs recettes baisser de 26 milliards d'euros entre 2010 et 2017, à rapprocher de celle de 11 milliards d'euros du montant de la DGF en France pour la période allant de 2014 à 2017, et des - 16 % de concours financiers observée entre 2010 et 2017.

Le bilan tiré par l'État italien lui-même est celui d'un effondrement de l'investissement public local italien depuis 2008 (- 42,1 % entre 2008 et 2017 selon les données produites par le Ministero dell'interno (2019)), soit un creusement plus marqué qu'en France. Outre la comparaison quantitative, le cas italien est intéressant par la proximité des modalités retenues par la puissance centrale, à travers l'adoption d'un pacte dit « de stabilité interne » (*patto di stabilità interno*) et sa déclinaison dans des arbitrages parlementaires relatifs aux lois de finances triennales participant des fameuses *manovre di finanza pubblica*. Ces baisses s'accompagnent de mesures préexistantes ou introduites depuis la crise financière de 2008 et visant à contrôler les dépenses des collectivités. Les coupes dans les transferts centraux se doublent en effet d'une obligation faite aux collectivités de maîtriser leurs dépenses, obligation définie dès 1999 dans le *patto di stabilità interno* (article 28 de la loi de finance n°488 du 23 décembre 1998). La France ne se distingue pas en imposant elle aussi des objectifs relatifs à la trajectoire des dépenses et de l'endettement des collectivités locales depuis le milieu des années 2010, et stabilisés par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 dans les « contrats de Cahors »¹⁵.

Au Royaume-Uni, des mesures de réduction des dotations centrales aux collectivités rappelant celles opérées en France furent mises en œuvre principalement par des gouvernements conservateurs entre 2009 et 2016 (sur ce point, voir Lowndes et Gardner, 2016 et Parent, 2017). La diminution des concours centraux est pour cette période respectivement de - 6 % pour les collectivités d’Ecosse, de - 10,7 % au Pays de Galles et de - 37,9 % en Angleterre (Parent, 2017), traduisant l’intensité spatialement différenciée des coupes appliquées. Nonobstant les taux appliqués, l’ampleur de la politique de « décentralisation de l’austérité » (*devolved austerity*) au Royaume-Uni est à interroger à la lueur de la portée des concours financiers centraux dans les budgets locaux. Les collectivités britanniques sont d’autant plus sensibles aux coupes que la part des transferts centraux dans leur panier de ressources y était largement plus élevée qu’en France. Ainsi, au début du resserrement de la contrainte budgétaire opérée par les gouvernements conservateurs, c’est-à-dire en 2009-2010,

« (l)e Royaume-Uni se caractérisait (...) par une part plus importante des dotations de l’Etat : 59 % des budgets des autorités locales en 2009-2010 en Angleterre, 68 % en Ecosse et 81 % au Pays de Galles contre 27 % en France. » (Parent, 2017)³³.

La mise en perspective, même rapide, de la situation française avec deux pays européens est éclairante à deux titres. D’une part, si l’intensité de la baisse dans les transferts centraux n’est pas plus marquée en France que celle observée pour ces deux voisins européens particulièrement affectés par des politiques d’austérité budgétaire, la diminution de la DGF n’en reste pas moins importante en France, indiquant un resserrement bien réel de la contrainte budgétaire durant les années 2010.

D’autre part, les différences entre ces contextes nationaux sont à rechercher non seulement dans les variations quantitatives, mais aussi dans les modalités de mise en œuvre de cette baisse des dotations centrales, conformément au facteur du type de politiques d’austérité conduites au niveau national convoqué par Cepiku *et al.* (2016). En France comme ailleurs, le resserrement budgétaire des années 2010, notamment à travers la contribution des collectivités au redressement des finances publiques actée en 2013, ne se déploie pas dans un vide institutionnel. Il s’inscrit au contraire dans une histoire politique et fiscal-financière nationale qui lui préexiste, et où, dans le cas français, des dispositifs de péréquation anciens, et dont la légitimité a été renforcée dans les années 2000, participent à la modulation des concours financiers apportés par l’État entre les différentes collectivités locales.

En effet, loin de l’effritement observé au Royaume-Uni et qui accompagnait la politique de resserrement de la contrainte financière (voir section 1.3.2, dont **ENCADRE N° 2**), le montant et la part de la péréquation se sont au contraire accrus. Cet accroissement façonne potentiellement les effets en matière d’action publique locale et de financement des services publics locaux par différentes collectivités, en commençant par celles dont les systèmes territoriaux et les populations administrées sont les plus défavorisés.

³³ L’auteur remarque néanmoins qu’à l’issue de la baisse des dotations et de la réforme de la fiscalité locale durant les années 2010, cette part est ramenée au niveau français pour les collectivités d’Angleterre (pas pour celles d’Ecosse et du Pays de Galles).

Or, le resserrement de la contrainte budgétaire d'une part et la recherche d'une plus grande égalité fiscal-financière entre collectivités par la péréquation des concours financiers d'autre part sont sources de tensions importantes qui ont modelé les politiques de contrainte budgétaire de manière propre à la France. Avant de l'expliquer dans la section 1.4.3., il convient au préalable de rappeler comment la péréquation constitue un objectif politique ancien dans la distribution des concours financiers, et dont la légitimité s'est renforcée dans les années 2000.

1.4.2. La péréquation ou la réduction des inégalités budgétaires entre collectivités locales

L'étude des dotations et mécanismes pour motif de péréquation (voir [ENCADRE N° 4](#)) est rendue délicate en raison de leur grande fragmentation. Dans un recensement réalisé en 2019, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publiques Locales (OFGL, 2019b) dénombre pas moins d'une quinzaine de dispositifs pour les seules collectivités du bloc communal (voir [ENCADRE N° 4](#) et [TABLEAU 2](#)).

ENCADRE N° 4 : DOTATIONS ET MECANISMES DE PEREQUATION

Selon l'administration centrale en charge des collectivités locales, la péréquation constitue l'un des trois « principes » organisant la répartition des dotations de l'État aux collectivités (DGCL, 2021, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-regissant-dotations>, consulté le 12 janvier 2021). Elle complète en effet les principes de régulation, de compensation³⁴ et d'incitation (Hastings-Marchadier, 2017).

La péréquation est traditionnellement différenciée entre deux types. Elle est dite verticale lorsque cet objectif de politique publique s'opère à partir des dotations de l'État aux collectivités. Elle est qualifiée d'horizontale quand elle vise à redistribuer les recettes fiscales des collectivités entre elles, en l'occurrence depuis les plus aisées vers celles qui le sont moins.

La péréquation horizontale s'est intensifiée avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et a donné naissance à de nouveaux fonds nationaux et infranationaux de péréquation³⁵. La péréquation horizontale dépend pour partie de l'État central qui en impulse le principe et en définit les critères. Toutefois, l'attention portée sur la circulation des ressources financières centrales dans cette recherche nous conduit à analyser la seule péréquation verticale puisqu'il s'agit d'analyser la politique de contrainte budgétaire initiée par l'État à travers l'évolution de ses propres concours financiers.

Comme nombre de dotations aux collectivités, celles répondant au motif de la péréquation prennent bien souvent la forme de recettes de fonctionnement. Les plus importantes en montant sont la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), la Dotation de Solidarité Rurale (DSR), la Dotation d'Intercommunalité, la Dotation Nationale de Péréquation (DNP), et la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) (OFGL, 2019, voir aussi [TABLEAU 2](#)). Il existe également quelques dotations relevant, pour tout ou partie, de la section d'investissement du budget des collectivités. Pensons par exemple à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) créée en loi de finances 2011 pour remplacer deux dotations préexistantes ou encore la dotation politique de la ville (DPV).

³⁴ Dans l'ensemble du rapport, nous entendons le terme de compensation dans une acception étendue au regard de l'usage de ses usages habituels dans le domaine des finances publiques locales, à savoir au-delà de la seule « compensation des charges liées à des compétences transférées ou à des recettes supprimées par l'État » (Hastings-Marchadier, 2017).

³⁵ Parmi les principaux outils de péréquation horizontale du bloc communal, on compte des dispositifs nationaux comme le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ou le fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN), ainsi que d'autres à vocation infranationale, à l'image du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) (Source : DGCL, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/perequation-horizontale>, consulté le 12 janvier 2021).

Les critères d'éligibilité et de sélection des collectivités bénéficiaires varient avec chacun des dispositifs. Ceci constitue une difficulté pour l'analyse et alimente régulièrement des critiques sur l'illisibilité d'ensemble des dispositifs de péréquation (voir Pirès-Beaune et Germain, 2015 pour une discussion). Le recensement réalisé par l'OFGL dénombre par exemple pas moins de 41 critères pour les communes et leurs groupements (OFGL, 2019b).

Dans l'ensemble, deux grandes familles d'indicateurs coexistent (Gilbert et Guengant, 2004). Il s'agit d'une part de critères portant sur les ressources financières des collectivités dans la perspective d'indiquer leur richesse. Prédominant à ce titre des variables relatives au potentiel fiscal et/ou financier local³⁶, ainsi que d'autres qualifiant les niveaux et produits de l'imposition locale. S'ajoute pour les groupements de communes à fiscalité propre, le coefficient d'intégration fiscale³⁷.

D'autre part, les dotations sont attribuées en fonction de critères de charges qui reflètent des caractéristiques des systèmes territoriaux administrés par les collectivités, traduisant une approche par besoins. Les critères de charges sont variés, allant du nombre d'habitants³⁸ et de son évolution, à des indicateurs sociaux (proportion de logements sociaux, revenu par habitant, part des bénéficiaires des aides au logement, etc.) ou géographiques (superficie, taux d'urbanisation, station de tourisme, longueur de voirie incluant également un critère d'insularité ou de « montagne »), et enfin appartenance à des périmètres d'intervention publique (périmètre ANRU).

Les montants peuvent être distribués à toutes les collectivités répondant aux critères de ressources et de charges, à l'image par exemple de la DSR. Pour d'autres dotations, les montants sont réservés à certaines collectivités parmi l'ensemble de celles éligibles. Dans ce cas, l'administration centrale calcule un indice synthétique de ressources et de charges pour chaque collectivité et verse les montants de dotation à la fraction de collectivités ayant le score le plus défavorable, généralement de manière dégressive. C'est par exemple le cas de la DSU³⁹. Au total, ceci entraîne des différences importantes dans le montant total de la dotation globale de fonctionnement perçue par les collectivités. En 2019, parmi les communes comptant plus de 10 000 habitants, la plus dotée, Clichy-sous-Bois, recevait 605 €/hab., contre 6 €/hab. pour la moins dotée (sources : fichier DGF 2019 accessible en ligne ici : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php).

La difficulté à recenser ces dotations et mécanismes de péréquation tient également à leurs modes de calcul et à l'évolution historique de ces modes (Cour des comptes, 2016). Tout d'abord, avec le système de parts mobilisé parfois pour leur détermination⁴⁰, certains dispositifs réunissent sous le même terme général des dotations émergeant aux objectifs, pourtant distincts, de compensation et de péréquation. C'est

³⁶ Le « potentiel fiscal » d'une commune est défini par l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales. Il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le « potentiel financier » est un autre indicateur de ressources au périmètre plus large que le premier : outre les ressources fiscales des collectivités, il prend également en compte certaines dotations versées automatiquement par l'État.

³⁷ Le « coefficient d'intégration fiscale » (CIF) constitue une mesure du niveau d'intégration financier d'un groupement de communes à fiscalité propre. Il mesure la part de fiscalité perçue et conservée par un EPCI par rapport au montant total de la fiscalité intercommunale et communale.

³⁸ Les dotations de solidarité respectivement urbaine (DSU) et rurale (DSR) issues de la réforme de 1993 distinguent les communes éligibles, entre autres critères, en fonction d'un seuil d'habitants (respectivement au-dessus et en-dessous de 10 000 habitants, même s'il existe des adaptations).

³⁹ La répartition repose ici sur un indicateur synthétique intégrant le potentiel financier moyen par habitant, la part de logements sociaux, la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement personnalisée, et le revenu par habitant de la commune.

⁴⁰ La répartition des dotations de péréquation repose soit sur un système de parts (DSR, DNP, dotation d'intercommunalité), soit par le biais d'un indice synthétique (DSU). (DGCL, Leforestier et Niel, 2018 ; <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/perequation-verticale>, consulté le 12 janvier 2021). Voir également **ENCADRE N° 4**.

le cas de la DGF des communes qui englobe une part forfaitaire à vocation compensatrice des charges supportées par les collectivités locales mais aussi la dotation d'aménagement, elle-même constituée de multiples composantes (DSU, DSR, DNP) visant à une plus grande péréquation entre collectivités. Il en va de même avec la dotation d'intercommunalité dont la part de péréquation représente 70 % du montant total transféré⁴¹, alors que les 30 % restants renvoient à l'objectif de compensation des charges supportées par les groupements de communes.

Par ailleurs, source de complexité accrue, certaines dotations de compensation incluent, suite à des modifications antérieures, des dotations qui étaient historiquement à vocation de péréquation. On se souvient de l'exemple de la seconde réforme de la DGF en 1993, où la nouvelle dotation forfaitaire « fossilise » pour reprendre le terme d'un expert (Kopfler 2017) les quatre parts créées avec la première réforme de 1985 et dont l'une consistait en une dotation de péréquation. Ainsi, même la part forfaitaire de la DGF comporte-t-elle « un effet péréquateur en raison de la sédimentation en (son) sein d'anciens dispositifs péréquateurs » (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotations>, consulté le 12 janvier 2021)⁴². Autant d'éléments qui tendent à brouiller le caractère « péréquateur » des dotations et mécanismes de péréquation.

Pourtant, la péréquation renvoie à un objectif politique qui la distingue des autres principes que sont la compensation et l'incitation⁴³ (voir **ENCADRE N° 4**). La compensation, qui représente la majorité des transferts centraux en montant, ne vise pas un objectif de redistribution entre les collectivités, mais à « stabiliser les budgets locaux » (Source : DGCL, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-regissant-dotations>, consulté le 12 janvier 2021). Ce type de dotations contribue ainsi à supporter les charges générales des collectivités (c'est le rôle de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement). Il peut également prendre en charge des coûts qui peuvent être liés i) soit aux transferts de nouvelles compétences, ii) soit à des allègements d'imposition locale concédés par l'État (pour la taxe professionnelle, il s'agit de la DCRTP), iii) soit encore à l'assujettissement des collectivités à un impôt national comme la TVA (on pense alors au FCTVA, le fonds de compensation pour la TVA).

⁴¹ La part péréquation se calcule à travers des critères de nombre d'habitants et de coefficient d'intégration fiscale du groupement intercommunal, comme pour les 30 % de la part forfaitaire, auxquels sont ajoutés les critères du potentiel fiscal et, depuis la réforme de 2019, du revenu par habitant.

⁴² C'est pour cette raison que la DGF forfaitaire figure dans le **TABLEAU 2** aux motifs de compensation (qui est sa justification actuelle) et de péréquation verticale (en lien avec la « fossilisation » de la part péréquée historique).

⁴³ En plus de leur rôle de péréquation ou de compensation, certaines dotations « visent (également) à orienter l'action des collectivités » (*ibid.*), c'est-à-dire à les inciter à prendre des mesures dans certains domaines sectoriels. C'est le cas de la politique de la ville et des 180 communes éligibles à la DPV, ou encore de la politique environnementale avec la création en 2020 d'une dotation pour la protection de la biodiversité, qui étend la protection « Natura 2020 » datant de l'année précédente à d'autres petites communes françaises.

TABEAU 2 : LISTE DES PRINCIPALES DOTATIONS ET MECANISMES DE PEREQUATION

Intitulé ⁽¹⁾	Bénéficiaires ⁽²⁾	Motif			Section ⁽³⁾	Type de concours ⁽³⁾	Enveloppe normée
		Compensation	Péréquation Verticale	Péréquation Horizontale			
DGF forfaitaire des communes	Communes	X	X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	Bloc communal		X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation de solidarité rurale (DSR)	Communes		X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation d'intercommunalité (DI)	Groupements	X	X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	Bloc communal		X		Invest.	CB	Oui
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Bloc communal			X	Fonct.	Entre CT	-
Dotation nationale de péréquation (DNP)	Communes		X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	Groupements			X	Fonct.	Entre CT	-
Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrements (FDTADEN)	Communes			X	Fonct.	Entre CT	-
Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)	Communes			X	Fonct.	Entre CT	-
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	Bloc communal			X	Fonct.	Entre CT	-
Dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'Outre-mer (DACOM)	Bloc communal		X		Fonct.	PSR	Oui
Dotation politique de la ville (DPV)	Communes		X		Invest (& fonct.)	CB	-

Notes : ⁽¹⁾ Les dotations sont classées par montants décroissants en 2019.

⁽²⁾ Bloc communal : Communes et groupements de communes. Groupements : Groupements de communes à fiscalité propre.

⁽³⁾ Fonct. : fonctionnement. Invest. : investissement.

⁽⁴⁾ PSR. : Prélèvements sur recettes. CB : Crédits budgétaires.

Sources : OFGL, 2019b, et compléments par les auteur.e.s à partir de données DGCL (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotations>, consulté le 12 janvier 2021).

La péréquation poursuit un tout autre objectif. Selon la DGCL, « (l) es dotations de péréquation visent explicitement à réduire les inégalités de ressources des collectivités eu égard à leurs charges. » (Source : DGCL, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principes-regissant-dotations>, consulté le 12 janvier 2021). Ce n'est donc pas le motif de la stabilité budgétaire qui sous-tend leur attribution, comme pour les dotations de compensation, mais celui « d'égaliser des situations » budgétaires entre les collectivités. Il s'agit *in fine* de répondre à la nécessité perçue de limiter les disparités fiscal-financières entre collectivités, elles-mêmes indirectement liées aux différences dans les caractéristiques des systèmes territoriaux administrés par les collectivités :

« Littéralement, la péréquation consiste à égaliser les situations. Elle doit atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. Ressources et charges dépendent en effet de contraintes géographiques, humaines (ex : revenu des habitants) et économiques (ex : dynamisme des bases fiscales, importance du tissu industriel ou tertiaire, etc.), qui ne garantissent pas a priori une adéquation des ressources aux charges de chaque collectivité. » (ibid., non paginé)

La légitimité de cet objectif de politique publique en matière d'allocation des concours financiers de l'État est reconnue de manière ancienne. C'est une préoccupation récurrente qui accompagne la décentralisation. On a déjà cité l'existence d'une part de péréquation dès la création de la DGF en 1979, ainsi que sa réaffirmation, lors de la réforme de 1993. Cette dernière met en place la dotation d'aménagement qui inclut désormais plusieurs dispositifs de péréquation, qu'ils soient préexistants à celle-ci comme la dotation de solidarité urbaine de 1991 (DSU), créés pour l'occasion à l'image de la dotation de solidarité rurale (DSR) réservée aux communes de moins de 10 000 habitants, ou encore qu'ils l'aient enrichie par après avec par exemple la dotation nationale de péréquation (DNP) mise en place en 2005 (voir [ENCADRE N° 3](#)).

La péréquation a par ailleurs vu sa légitimité renforcée par la constitutionnalisation de son principe en 2003. À travers son article 72-2 alinéa 5, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose désormais que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ceci s'impose depuis aux différentes lois de finances, comme en témoigne par exemple l'exposé du projet de loi de finances 2015, lorsqu'il rappelle les raisons et enjeux de la péréquation :

« Les inégalités de répartition des bases fiscales sont importantes. Pour y remédier, l'article 72-2 de la Constitution dispose que 'la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales'. Les inégalités de richesse fiscale sont souvent le fait de l'histoire et de phénomènes indépendants des choix effectués par les collectivités territoriales. L'enjeu de la péréquation consiste précisément à soutenir les collectivités structurellement défavorisées. » (Jaune Budgétaire, 2015, p. 111).

Si la proposition met l'accent sur le soutien à apporter à des « collectivités structurellement défavorisées » (la structure en question renvoyant aux différences dans les caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent), des spécialistes des finances publiques locales n'ont pas manqué de

pointer le flou accompagnant la formulation retenue, ainsi que la complexité induite par les moyens fragmentés de sa mise en œuvre. Ainsi, Gilbert et Guengant (2004) remarquaient-ils au lendemain de la constitutionnalisation que :

« Le principe constitutionnel fixe une direction sans spécifier le degré précis d'égalité à atteindre. En outre, la recherche de l'égalité n'est pas attendue d'un dispositif unique mais de la combinaison de plusieurs, soit financiers, soit non-financiers, pour ces derniers sous la forme par exemple de réformes des structures administratives et/ou fiscales. Enfin, la formulation retenue rattache explicitement la péréquation à la quête de l'égalité. Mais de quelle égalité s'agit-il ? Les textes organisant les dispositifs actuels de péréquation ne précisent pas explicitement la conception de l'égalité entre les communes adoptée par les pouvoirs publics. » (ibid., p. 83)

Ces auteurs font remarquer en conséquence que seule l'analyse des différentes dotations et mécanismes de péréquation, et en particulier du détail de leurs critères d'éligibilité et de répartition, permet de « retrouver, par étape, l'objectif visé » (ibid., p. 83). À la lueur des dispositifs réglementaires (voir [ENCADRE N° 4](#) pour une description), les auteurs déterminent que :

« (l)a modulation des dotations s'opère en proportion inverse des disparités de richesse et en proportion directe des différences de charges. » (ibid., p. 83)

Pour ces derniers, dès lors qu'elle « cherche (...) à favoriser la convergence du pouvoir d'achat des potentiels fiscaux des communes en services publics locaux », ceci révèle comment « (l)a péréquation est envisagée dans une perspective de réduction de l'inégalité mais ne vise pas explicitement l'égalité » (ibid. p. 82-83).

Au total, retenons à ce stade qu'il existe un appareillage complexe de critères d'éligibilité et de répartition des différentes dotations pour motif de péréquation. Nous montrerons à plusieurs reprises comment cet appareillage participe « d'institutions de second rang » (Lorrain, 2008) entrant dans le gouvernement des inégalités de capacité d'action budgétaire entre collectivités locales⁴⁴. Sur le fond, retenons par ailleurs que la péréquation est *de facto* conçue comme un mécanisme *d'atténuation* des inégalités de ressources et de charges locales, c'est-à-dire comme un instrument de réduction des disparités fiscal-financières entre les collectivités. On est bien ici dans le registre de la justice fiscale appliquée aux collectivités (cf. 1.1.2.).

Quelle est l'efficacité de ces dispositifs au regard de cet objectif d'atténuation des inégalités budgétaires entre collectivités ? Certains observateurs portent un jugement sévère sur la péréquation verticale, concluant à son inefficacité. Il en va ainsi de la synthèse apportée par un universitaire spécialiste de finances publiques locales selon lequel :

⁴⁴ Pour Lorrain, les « institutions de second rang » sont des dispositifs qui se logent dans « l'entre-deux » des règles formelles et informelles, où ils sont « à la fois plus concrets et plus familiers, spécifiques à chaque domaine d'activité » et mobilisés par « l'acteur pour agir et résoudre la complexité des problèmes ». Ces institutions de second rang relèvent de « trois registres tout autant nécessaires pour l'action : la règle de droit (décrets et autres infradroits en dessous des lois), la norme technique (les normalisations et les règles embarquées dans le fonctionnement des robots et autres automates), la catégorie comptable (les principes d'enregistrement des transactions). (ibid, p. 8).

« L'État n'a jamais atteint l'objectif d'égalité territoriale qu'il s'était fixé. Lorsque l'effet péréquateur d'une dotation peut être quantifié, de nombreux rapports témoignent du fait que les mécanismes de péréquation de 1979 ont atteint leur limite à partir de 2001. Une collectivité n'est jamais devenue riche grâce à la péréquation. Aucune n'est jamais devenue pauvre non plus à cause de la péréquation. Les collectivités les plus riches restent riches et les plus pauvres restent pauvres. » (Raymond, 2014).

En considérant que l'objectif, même implicite, n'est pas celui d'une égalisation totale, surtout des seuls niveaux de richesse, le constat peut être tempéré. En dépit de multiples problèmes conceptuels et méthodologiques auxquels ils font face, des travaux s'efforçant de quantifier les effets des versements de l'État sur les différences de pouvoir d'achat entre collectivités reconnaissent une efficacité non-négligeable à ces concours financiers centraux. Pour les communes, ils atténuent ainsi pratiquement 40 % des inégalités de pouvoir d'achat en 2001, contre 34 % en 1994 (Gilbert et Guengant, 2004). Les effets ne sont toutefois pas analogues selon les collectivités, certaines d'entre elles se trouvant en situation de sur-péréquation, d'autres au contraire en situation de sous-péréquation.

Il convient encore de souligner que ces résultats n'intègrent pas seulement les versements à finalité péréquatrice : dans la mesure où ils ne sont pas distribués de façon semblable, les différents fonds alloués contribuent à la formation des différences budgétaires entre collectivités⁴⁵. Au point même, de façon paradoxale, que les dotations étatiques constitueraient un facteur majeur dans la différenciation des niveaux de dépenses au sein du bloc communal (Cour des Comptes, 2016). Il reste néanmoins que tant les règles d'allocation que les critères de péréquation sont complexes et bien souvent peu lisibles. Critiqués pour leur inefficacité, les dispositifs de péréquation verticale suscitent régulièrement des propositions de réformes (Pirès-Beaune et Germain, 2015), mais qui restent néanmoins différées jusqu'alors.

De telle sorte que la péréquation, et son objectif plus ou moins clair de réduction des inégalités fiscal-financières entre collectivités à travers la modulation de la distribution des concours financiers de l'État, constitue l'une des spécificités politico-institutionnelle structurante des finances publiques locales en France. Or, durant les années 2010, cet objectif a été confronté à la politique de resserrement de la contrainte budgétaire, qui est susceptible d'alimenter des tensions entre ces deux principes d'action publique.

1.4.3. Entre redressement des comptes publics et lutte contre les inégalités interterritoriales : les tensions autour des « collectivités structurellement défavorisées » et le renforcement de la péréquation

La péréquation, nous venons de le voir, est un principe qui guide les actions et versements financiers de l'État en direction des collectivités dans la perspective d'une réduction des disparités fiscal-financières entre collectivités. Elle est une préoccupation ancienne et intégrée dans des dispositifs, et sa légitimité a été renforcée avec la réforme constitutionnelle de 2003 (cf. 1.4.2). Ceci a pour effet d'enjoindre la puissance publique à accorder une attention continue à des collectivités conçues comme « structurellement

⁴⁵ Les compensations fiscales, totales ou partielles, entretiennent par exemple en tout ou partie les différences dans les niveaux de taxation séparant les collectivités : « Les analyses menées par la Cour montrent que la DGF forfaitaire des communes, premier concours financier de l'État au secteur communal, explique à elle seule une part importante des écarts constatés dans les montants revenant aux collectivités et ne poursuivant pas des objectifs de péréquation. » (Cours des Comptes, 2016)

défavorisées » (Jaune Budgétaire, 2015, p. 111) en raison des caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent.

Or, les années 2010 confrontent ce principe de péréquation à l'objectif de la maîtrise des comptes publics. Présent de manière latente dès les années 1990 (Le Saoult, 2017), ce dernier se renforce en effet tout au long des années 2010 à travers par exemple des mesures de limitation d'une partie importante des concours financiers de l'État à destination des collectivités (ceux relevant de l'enveloppe normée), avec la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement initiée par le *Pacte de confiance et de responsabilité* signé en 2013 et qui persistera jusqu'en 2017, ou encore à travers des mesures réduisant le dynamisme de la fiscalité locale.

Ces évolutions sont susceptibles d'engendrer une tension en matière de finances publiques locales. La contrainte budgétaire n'est en effet pas conçue comme un système à la carte. Pour ce qui concerne l'application des normes comptables dite zéro volume comme celle dite zéro valeur, toutes les collectivités sont logées à la même enseigne puisque ces mesures affectent l'enveloppe normée dans son ensemble. De même, la baisse de la part forfaitaire de la DGF à partir de 2014 vaut pour toutes les collectivités. De telle sorte que les collectivités ciblées par les dotations et mécanismes de péréquation, celles décrites alternativement comme « structurellement défavorisées » (Jaune Budgétaire, 2015, p. 111) ou encore comme « les plus pauvres » (DGCL, 2013, document non paginé) ne dérogent pas à ces règles nationales. Pointe ainsi une tension entre deux objectifs de politique publique en matière de finances locales, celui de redressement des comptes publics étant susceptible de contrevenir à la réduction des disparités fiscal-financières recherchée par le second.

La comparaison avec les cas britanniques et italiens aide à comprendre les modalités expérimentées pour dépasser cette tension. Au Royaume-Uni, la solution retenue par l'État central a consisté à privilégier un principe sur l'autre. Ainsi les gouvernements conservateurs successifs ont accordé la priorité au redressement des finances publiques contre le *principe of equalization* pourtant ancien (voir Lowndes et Gardner, 2016 ou Parent, 2017). Ceci a eu pour effet, durant la phase de resserrement de la contrainte budgétaire de 2009 à 2016, de réduire considérablement la part péréquée des concours financiers centraux, c'est-à-dire ceux distribués en prenant en compte des caractéristiques plus ou moins favorables des systèmes territoriaux locaux (*ibid.*) Ce qui eut pour effet d'affecter plus sévèrement les finances des collectivités administrant des territoires abritant des populations à revenus modestes (*ibid.* ; Hastings *et al.*, 2017. Pour une réflexion analytique sur les liens entre décentralisation, augmentation des inégalités interrégionales et rôle des subventions et contrôles de l'État pour les atténuer, voir Prud'homme, 1996, p. 13).

En Italie, c'est une trajectoire différente qui a été retenue. Le déploiement de mesures de réduction des dépenses de l'État à travers la baisse de ses concours aux collectivités locales ne s'est pas accompagné de l'effondrement des dispositifs de péréquation comme au Royaume-Uni. La création d'un fonds de rééquilibrage initialement conçu comme temporaire, et qui s'est ensuite pérennisé, visait plutôt à approfondir la péréquation pour limiter les effets des coupes centrales sur les collectivités les plus pauvres.

Ceci s'inscrit en réalité dans une histoire longue de la péréquation associée au fédéralisme fiscal italien. La réforme des finances publiques locales de 1983 avait par exemple subdivisé les concours financiers de l'État en trois parts (ordinaire, d'investissement et de péréquation), alors qu'un décret de 1997 faisait

reposer le calcul de la part de péréquation sur la prise en compte des « besoins de dépenses standardisés » (*fabbisogni standardizzati*) pris en charge par les collectivités locales (voir Colosso, 2015, p. 115 et suivantes).

C'est néanmoins au tournant des années 2010, c'est-à-dire lorsque la contrainte budgétaire est resserrée avec la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités, que de nouveaux instruments de péréquation sont créés. Il s'agit tout d'abord du *Fondo Sperimentale di Riequilibrio* (fonds expérimental de rééquilibrage) prévu pour trois ans à compter de 2011, mais qui sera pérennisé avant ce terme, dans la forme du *Fondo di Solidarieta' Comunale* (fonds de solidarité communale) mis en œuvre pour la première fois en 2013. Ces instruments visent à réduire l'effet des baisses de recettes budgétaires issues des concours financiers de l'État en accroissant la part de péréquation verticale d'une part, et en mettant plus fortement à contribution les budgets des collectivités dans le cadre de la péréquation horizontale d'autre part (voir [ENCADRE N° 4](#) sur la distinction entre ces deux types de péréquation). Calculé en fonction des « besoins de dépenses standardisés » des collectivités ainsi que de leur potentiel fiscal, le *Fondo di Solidarieta' Comunale* est en effet alimenté tant par des fonds de l'État central que par une redistribution de la taxe foncière locale perçue au profit des collectivités locales (OECD, 2019).

Le choix opéré en France est voisin de celui expérimenté en Italie. La tension entre redressement des finances publiques et réduction des inégalités fiscal-financières débouche en effet sur la recherche d'un compromis préservant l'injonction à la baisse des dépenses publiques mais tout en affirmant le souci de réduction des disparités fiscal-financières entre collectivités. À l'opposé de la trajectoire britannique, le déploiement accru de la contrainte budgétaire a donc pour effet *d'approfondir* la péréquation, en renforçant la redistribution des ressources financières centrales en faveur des collectivités répondant aux critères reconnaissant leur fragilité structurelle (qui est liée au rapport entre leurs ressources fiscales et leur capacité à financer des services publics locaux).

Ainsi, sans dévier de l'objectif de limitation des concours financiers qui cadre explicitement l'évolution des finances publiques locales à partir du début des années 2010, plusieurs mesures sont déployées pour accroître la part de péréquation dans les transferts entre administrations publiques. Comme en Italie, ceci passe notamment par un recours accru à la péréquation horizontale qui a l'intérêt pour l'État central de ne pas nécessiter la mobilisation de son propre budget.

Dès 2012, un nouveau mécanisme de péréquation de type horizontal est ainsi introduit avec le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Dans le sillage de dispositifs préexistants, dont le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), ce dernier vise à organiser des transferts entre les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, depuis les plus aisés fiscalement vers ceux qui le sont moins, et ce à une échelle nationale⁴⁶. La mise en place du FPIC fait suite à la réforme de la taxe professionnelle (TP) et vise donc à faire face à l'émergence de nouvelles disparités des recettes issues de la fiscalité locale entre collectivités, et alors que les marges de manœuvre en termes d'imposition directe sont réduites par la suppression de la TP. Elle répond également aux limites perçues de la péréquation verticale dont l'efficacité était discutée. Il n'en reste pas moins que la péréquation horizontale est accélérée dans la perspective de limiter les effets sur des collectivités directement affectées par la politique de maîtrise des dépenses publiques du début des années 2010.

⁴⁶ Les transferts sont calculés sur la base d'un indice synthétique tenant compte des ressources des collectivités, du revenu moyen des habitants et de l'effort fiscal.

Ceci est confirmé en 2013 avec l'adoption du *Pacte de confiance et de responsabilité* qui fournit un coup d'accélérateur supplémentaire en organisant la montée en puissance du FPIC et du FSRIF présentée explicitement par le gouvernement Valls comme une contrepartie à la contribution au redressement des finances publiques (État, 2013, p. 7). C'est ainsi que le *Pacte de confiance et de responsabilité* de 2013 prévoit une hausse du FSRIF d'environ 10 % pour atteindre 250 millions d'euros entre 2013 et 2014. Le FPIC connaît un essor plus conséquent encore puisqu'en passant de 360 millions d'euros à 570 millions d'euros sur la même période, il s'accroît de près de 60 % (DGCL, 2013, document non paginé).

Il en va de même pour la péréquation verticale qui intéresse plus directement cette recherche, c'est-à-dire pour la distribution des propres concours financiers de l'État aux collectivités locales. S'inquiétant de l'effet adverse d'une baisse des ressources transférées sur des collectivités fragiles financièrement, l'État entend atténuer l'impact de la baisse des transferts centraux à leur encontre, afin de ne pas déroger au principe de réduction des inégalités de ressources et de charges observées qui guident l'action publique, notamment depuis la réforme constitutionnelle de 2003 :

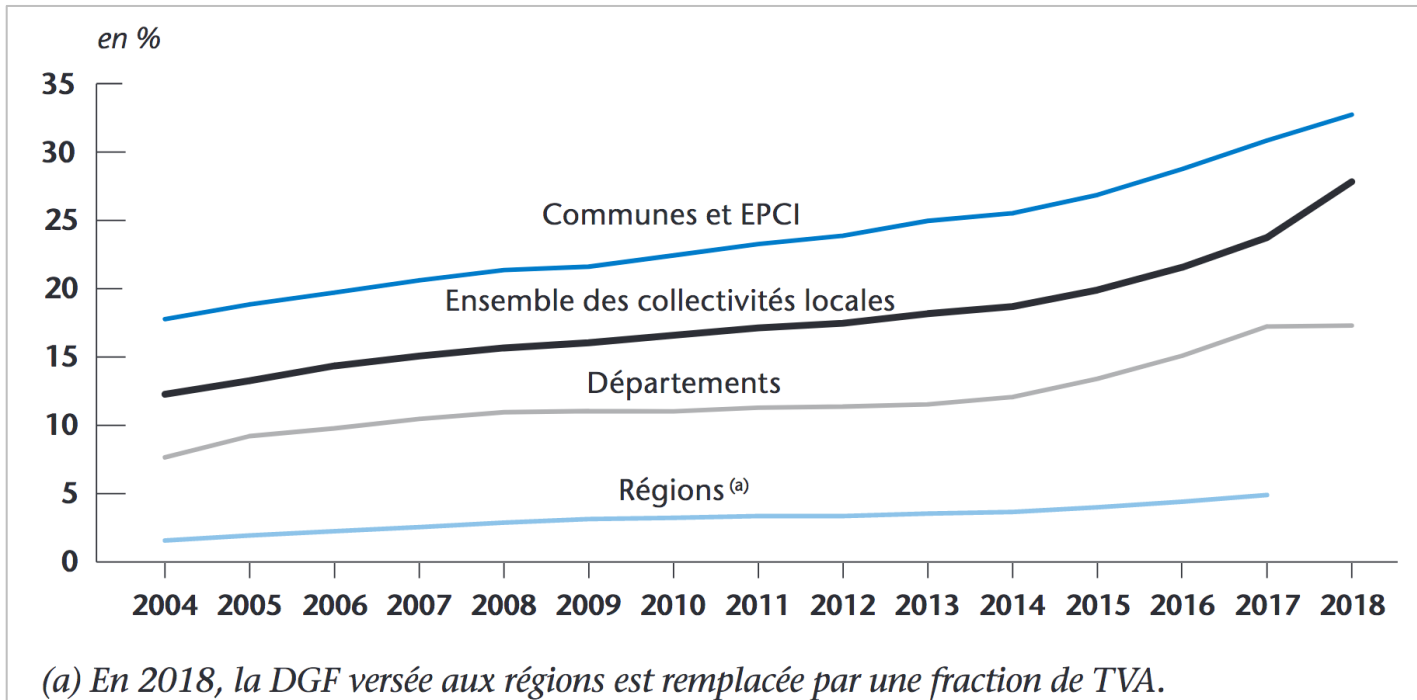
« Afin de limiter l'impact de la baisse de la DGF sur les collectivités les plus pauvres, le pacte de confiance et de responsabilité prévoit de renforcer les volumes financiers affectés à la péréquation. Au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation augmenteront encore significativement en 2014 avec une progression minimale de 109 millions d'euros pour les dotations communales de péréquation. » (DGCL, 2013, document non paginé).

Loin d'être déconnectée du resserrement de la contrainte budgétaire exercée par l'État central sur les collectivités, la trajectoire des dotations de péréquation est donc altérée par ce dernier, dans le sens du renforcement de leur poids. A titre d'exemple, la DSU a plus que doublée en une décennie passant d'à peine 1 milliard d'euros en 2007 à plus de 2 milliards en 2017⁴⁷. Plus généralement, la part des dotations pour motif de péréquation dans le montant total de la DGF a augmenté sensiblement au niveau national. Ceci prolonge, mais en l'accéléralant à partir de 2014, une évolution plus ancienne, comme en témoigne les données fournies par la DGCL à ce sujet (voir la reproduction d'un graphique de la DGCL en [FIGURE 1](#), en particulier l'inflexion visible dans la pente à compter de 2014)⁴⁸.

⁴⁷ Cette tendance s'est confirmée même après l'abandon de la CRPF, puisque la DSU avoisinait 2,3 milliards d'euros en 2019.

⁴⁸ L'augmentation des montants consacrés à la péréquation dite verticale se fait par amputation des montants des autres composantes de la DGF. En conséquence, la péréquation est alimentée *de facto* de façon horizontale par redistribution à partir d'autres collectivités.

FIGURE 1 : DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ET PART DE LA PEREQUATION (2005-2018)



Source : DGCL, 2019b, p. 215

L'augmentation de ces montants a d'ailleurs pu inquiéter en raison de son effet possiblement contraire avec l'objectif annoncé de modération dans la progression des dépenses locales. Les analyses économétriques à disposition indiquent qu'il n'en a rien été (Leprince et Pourieux, 2018).

Sans remettre en cause l'objectif de redressement des finances publiques, l'État central s'est ainsi efforcé de limiter les effets de la baisse des recettes des collectivités « les plus pauvres », « structurellement défavorisées », c'est-à-dire en pratique celles ciblées par les critères de ressources et de charges retenus dans les différentes dotations et mécanismes de péréquation en vigueur, en la « compensant » par le renforcement du poids de ces dispositifs. La péréquation est ainsi conçue comme un filet de sécurité pour limiter l'effet adverse de la contribution au redressement des finances publiques sur les collectivités reconnues par la puissance publique comme défavorisées. Soit, dans les termes choisis du Jaune budgétaire consacré aux collectivités locales, et qui est un document annexé au Projet de Loi de Finances, d'

« accompagner, pour les collectivités concernées, les efforts qu'elles seront par ailleurs amenées à mettre en œuvre pour maîtriser sur le long terme leurs dépenses de fonctionnement » (Jaune budgétaire, 2020, p. 123).

En d'autres termes, c'est dans le cadre du ralentissement de la progression des concours financiers, puis de leur diminution, que s'approfondit la péréquation.

Ce faisant, si le système de la péréquation perdure et se renforce au cours de la période récente, le cadre de la maîtrise du niveau des dotations aux collectivités territoriales en fait évoluer la fonction. Il ne

s'agit plus uniquement d'allouer davantage de ressources aux collectivités qui administrent les territoires où les populations sont les plus défavorisées et/ou les situations budgétaires sont tendues, mais d'atténuer la baisse de financement de l'État dont elles font également l'objet⁴⁹.

La « passion française » pour l'égalité des territoires (Estèbe, 2015) prend dès lors une tournure singulière. Se dégage en effet un « modèle » de mise en œuvre de la contrainte budgétaire qui consiste à faire davantage peser les politiques de contraction budgétaire sur les collectivités administrant des systèmes territoriaux les plus riches, que sur celles institutionnellement reconnues comme défavorisées. Nous le qualifierons de *contraction budgétaire péréquée*. C'est ce « modèle » qu'il convient désormais d'interroger en lien avec le questionnement de départ sur les inégalités interterritoriales.

1.5. Le resserrement de la contrainte budgétaire, l'évolution des finances publiques locales et les nouvelles inégalités territoriales

La combinaison entre, d'un côté, une baisse indifférenciée de la dotation forfaitaire (DGF des communes et dotation d'intercommunalité) et, de l'autre côté, le rôle partiellement compensateur des dotations et mécanismes de péréquation pour certaines collectivités ciblées, pose la question des effets d'ensemble de ce pilotage à la française⁵⁰ des coupes budgétaires sur les inégalités interterritoriales.

D'un côté, la mise en œuvre de coupes homogènes dans la part forfaitaire de la DGF est susceptible d'accroître des inégalités de capacité budgétaire entre les collectivités du fait de la plus grande dépendance des budgets des collectivités les moins riches aux transferts centraux. C'est ce qui fut observé en Angleterre par exemple, et laisse présager, à plus ou moins court- ou long-terme des effets sur la fourniture des services publics locaux, et *in fine* une paupérisation accrue des populations défavorisées qui résident dans ces territoires et qui sont les plus dépendantes des services publics locaux (Hastings *et al.*, 2017). D'un autre côté, le mécanisme correcteur de la péréquation peut contribuer à réduire le renforcement de ces disparités, en rapprochant les niveaux de recettes des collectivités locales dès lors que la coupe affectant les collectivités les plus riches fiscalement est plus intense que pour les collectivités considérées par la puissance publique comme les plus défavorisées. Le résultat de ces tendances contraires reste incertain. D'autant plus que si la limitation des concours centraux par le biais de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement est importante (avec une contraction entre 2014 et 2017 d'un quart de son montant), cette

⁴⁹ Ce projet est formulé explicitement par le gouvernement Valls alors qu'il explique la baisse des transferts de l'État aux collectivités en 2014. D'un côté, il est clair que « *les collectivités territoriales participeront à cet effort à hauteur de 11 Md€* » à travers la baisse de la DGF. » D'un autre côté, « *les différents mouvements intervenant au sein des concours financiers, à la hausse comme à la baisse, sont neutralisés par un ajustement des compensations d'exonération de fiscalité directe locale. Ces mouvements portent notamment sur la péréquation, le Gouvernement ayant souhaité accompagner les collectivités les plus fragiles dans cet effort de réduction des dotations* » (Jaune budgétaire, 2014, p.31, notre emphase). Le Jaune budgétaire de 2014 confirme ce point : « *En contrepartie de la baisse des concours financiers de 1.5Md€ en 2014 et en 2015, et afin d'atténuer ses effets pour les collectivités territoriales les plus pauvres, le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales prévoit une montée en puissance et une amélioration des mécanismes de péréquation. La péréquation verticale augmente en 2014 de 119 M€.* » (Jaune budgétaire, 2014, notre emphase).

⁵⁰ En employant ce qualificatif, nous soulignons, en écho avec Cepiku *et al.* (2016) l'importance des facteurs politico-institutionnels nationaux dans l'évolution des finances publiques locales. Remarquons que la comparaison avec les recompositions du fédéralisme fiscal italien souligne des proximités en matière de mise en œuvre des coupes budgétaires, même si le *Fondo di Solidarietà Comunale* se voit allouer des ressources limitées, tout en ayant par hypothèse un recours plus fort à la péréquation horizontale.

ressource n'occupe pas une place majeure dans le total des recettes des collectivités⁵¹, ce qui constitue une différence avec le cas britannique par exemple. Il convient dès lors d'analyser l'effet de la contrainte budgétaire péréquée sur l'évolution des inégalités de capacité budgétaire entre les collectivités. Ce faisant, il est nécessaire de dépasser une lecture du solde des comptes des collectivités locales pour prendre en compte les trajectoires différenciées entre collectivités, notamment en fonction de leur plus ou moins grande richesse.

Plusieurs scénarii du devenir des inégalités de capacité d'action budgétaire au prisme du déploiement de la contrainte budgétaire péréquée peuvent être envisagés (1.5.1). Ceci encourage à réinscrire la contribution de l'étude des finances publiques locales dans les travaux académiques s'employant à analyser ce que l'on propose de qualifier ici comme les nouvelles inégalités territoriales. Il est pour cela nécessaire de rappeler le lien entre l'évolution récente des inégalités territoriales et le processus de métropolisation affectant le territoire national (1.5.2.), puis d'expliquer en quoi le croisement des outils de la géographie budgétaire et fiscale et des travaux analysant la circulation des richesses au sein des espaces infranationaux permet de préciser la capacité de la présente recherche à éclairer les débats en cours sur ces nouvelles inégalités territoriales (1.5.3.).

1.5.1. La contrainte budgétaire péréquée et l'évolution des disparités budgétaires entre les collectivités : une esquisse de scénarii possibles

Du fait du mécanisme de la péréquation, les collectivités locales aisées sont certes plus *intensément* touchées que les autres par la limitation des concours financiers de l'État, mais cela compense-t-il la *portée* plus forte de la baisse des transferts centraux pour des collectivités dont les budgets sont plus dépendants en proportion des concours de l'État ? Autrement dit, l'atténuation de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités les plus bénéficiaires des dotations et mécanismes de péréquation est-elle suffisante pour neutraliser l'effet potentiellement plus défavorable d'une baisse des ressources centrales sur leurs budgets ? Et est-ce le cas pour toutes les collectivités bénéficiaires de la péréquation ?

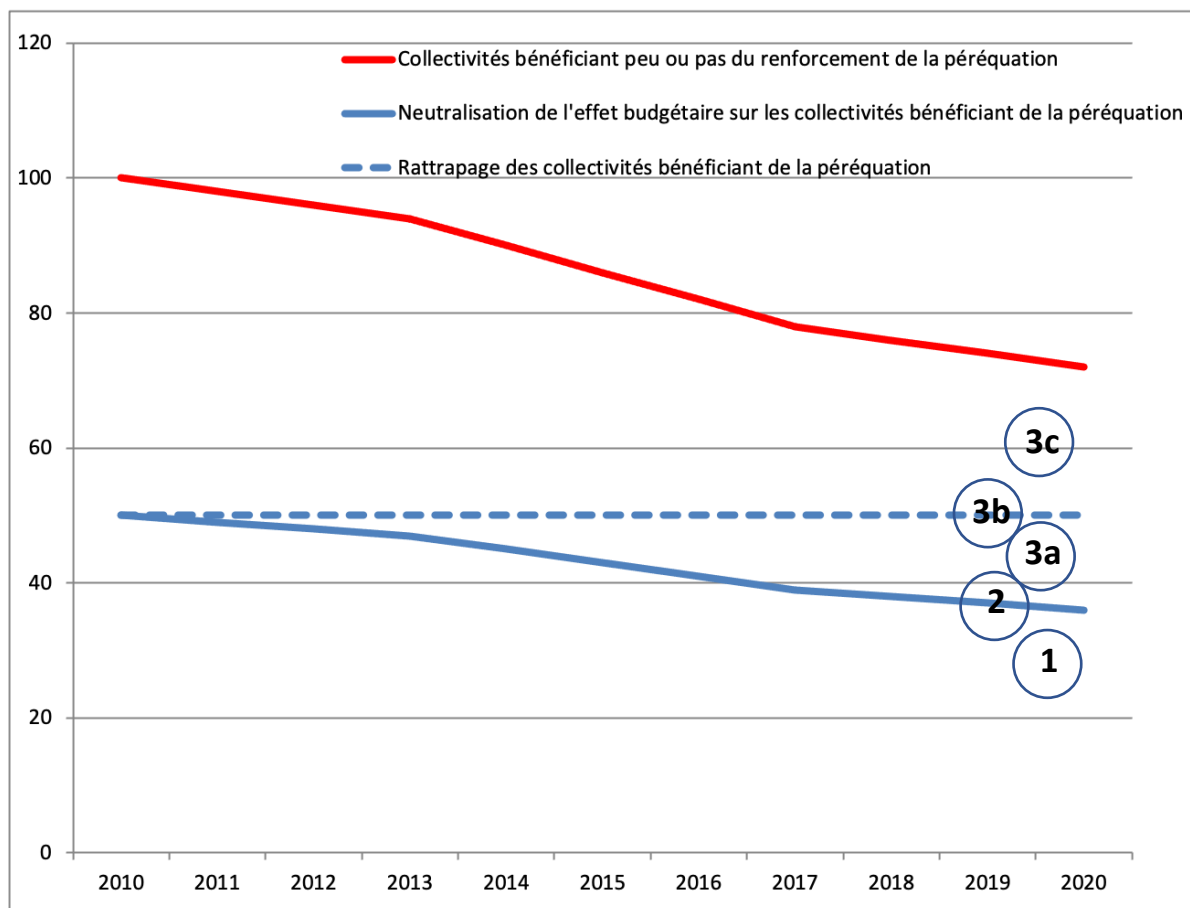
Différents scénarii d'évolution des inégalités de capacité d'action budgétaire sont envisageables (FIGURE 2). La péréquation, même renforcée, peut être insuffisante pour neutraliser la baisse des transferts pour les collectivités où le poids des concours financiers centraux est le plus important dans leur budget. Dans ce cas, outre la baisse de la capacité d'action budgétaire de toutes les collectivités liée à la diminution de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, il y aurait parallèlement un accroissement des inégalités de capacité d'action budgétaire entre les collectivités les plus aisées fiscalement et les autres (1 sur la Figure). Les écarts de capacité d'action budgétaire sont en revanche susceptibles de rester stables si la modulation des concours de l'État apportée par une péréquation au poids renforcé neutralise l'effet budgétaire défavorable à l'encontre des collectivités dépendant les plus fortement des financements centraux (2). Enfin, il est possible que le renforcement de la péréquation contribue à une évolution moins défavorable de la capacité d'action budgétaire des collectivités les moins riches. Leur capacité d'action budgétaire connaîtrait alors un rattrapage. Trois cas de figures sont possibles : (i) leur capacité décline moins

⁵¹ Le gouvernement en fait un argument dans son effort d'explication de la soutenabilité financière de la CRFP pour les collectivités locales. Outre « la hausse constante des dispositifs de péréquation verticale et horizontale (qui) a par ailleurs permis d'en atténuer l'impact pour les collectivités les plus fragiles », le Jaune budgétaire de 2018 accompagnant la préparation du budget de l'État met en exergue le fait que :

« La DGF ne représentant qu'environ 19 % des recettes de fonctionnement des collectivités entre 2014 et 2016 (16 % de leurs recettes totales), la CRFP est demeurée soutenable. » (*ibid.*, p. 16)

vite que celle des autres collectivités (3a) ; (ii) elle stagne alors que celle des autres collectivités diminue, ce qui serait synonyme d'un nivellement par le bas des capacités d'action des collectivités (3b) ; (iii) elle s'accroît, signalant un nivellement par le milieu (3c)

FIGURE 2 : ÉVOLUTION POSSIBLE DES DISPARITES DE CAPACITE D'ACTION BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE POLITIQUES DE CONTRAINTE BUDGETAIRE PEREQUEE



Notes : Le schéma permet de distinguer l'évolution des disparités de capacité d'action budgétaire* en comparant deux ensembles de collectivités (les plus riches, bénéficiant peu ou pas du mécanisme de péréquation (en rouge) *versus* les moins riches, bénéficiant du mécanisme de péréquation (en bleu).

Dans le détail :

- Ligne pleine en bleu : en-dessous de la ligne : accroissement des disparités de capacité d'action budgétaire (1) ; sur la ligne : stagnation (2) ; au-dessus : diminution (3).
- Ligne en pointillés bleus : en-dessous (mais au-dessus de la ligne bleu) : rattrapage relatif (3a) ; sur la ligne : nivellement par le bas (3b) ; au-dessus : nivellement par le milieu (3c)

* sous condition d'un effet direct et entier de la baisse des concours financiers sur la capacité d'action budgétaire des collectivités.

Source : élaboration des auteur.e.s.

Ce raisonnement est réalisé sous condition d'une transmission directe et entière de la baisse des concours financiers de l'État dans la capacité d'action budgétaire des collectivités, c'est-à-dire dans le niveau de leurs dépenses. En pratique, les collectivités locales sont susceptibles de mobiliser de multiples leviers

budgétaires permettant de limiter, de neutraliser ou encore d'amplifier les effets de la politique nationale sur leurs propres dépenses⁵².

Les disparités en matière de marges de manœuvre budgétaire, ainsi que les différences dans les priorités politiques retenues par les élites politico-administratives locales, viennent ainsi complexifier les scénarii esquissés ci-dessus en rendant la mécanique apparemment homogène des ajustements beaucoup moins automatiques. Et ce d'autant que la diversité des modalités d'ajustement possibles vaut aussi bien pour les collectivités bénéficiaires des dotations et mécanismes de péréquation, que pour celles qui ne le sont pas ou moins. De telle sorte que les trajectoires fiscal-financières des collectivités considérées comme plus ou moins « défavorisées » ou « favorisées » selon les critères mis en œuvre par l'État sont elles-mêmes susceptibles d'être différenciées à l'intérieur de ces différents groupes de collectivités.

C'est à l'enquête de révéler la diversité de ces groupes et de leurs trajectoires fiscal-financières. Ce qui constitue un double enjeu. D'un point de vue *methodologique* d'abord, deux défis caractérisent la présente recherche. Le premier consiste à élaborer une enquête permettant de dépasser une lecture mécanique des interactions entre postes budgétaires. L'observation des pratiques budgétaires nous invite en effet à ne pas prendre pour acquis qu'une variation sur un poste (par exemple dans le niveau d'une recette comme ici celui de la dotation globale de fonctionnement) a un effet direct et entier sur tel autre poste (par exemple sur le niveau de l'investissement public local). Le second défi consiste à élaborer un protocole d'analyse statistique à même de qualifier la diversité des configurations budgétaires locales et de leurs évolutions. Il s'agit bien sûr de dépasser une analyse qui se contenterait d'observer des évolutions moyennes pour l'ensemble des collectivités. Au contraire, il est nécessaire de privilégier une analyse suffisamment fine pour explorer les différentes trajectoires, y compris au sein des collectivités partageant un même niveau de richesse. C'est l'objet de la section 2 d'exposer le traitement retenu pour l'opérationnalisation de notre questionnement.

Auparavant, rappelons que ces défis méthodologiques sont eux-mêmes doublés d'un *enjeu scientifique* renvoyant à l'étude des inégalités interterritoriales. Conformément à la perspective de justice sociale et spatiale adoptée dans cette recherche, l'évolution des disparités de capacité d'action budgétaire

⁵² Parmi ces leviers, citons le recours à l'emprunt qui permet de soutenir une politique d'investissement en dépit de l'effet négatif des coupes centrales sur l'épargne brute, ainsi que la recherche de nouvelles recettes, à travers par exemple la valorisation du patrimoine public, la hausse des redevances et de la tarification des services publics ou encore la fiscalité locale. L'État central anticipe d'ailleurs ces ajustements, lorsqu'il souligne l'atténuation de l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement sur le budget des collectivités grâce « à la progression constante de leurs recettes fiscales, notamment du fait de la revalorisation annuelle des bases locatives et du dynamisme de leur panier de ressources (avec notamment une forte progression des recettes des droits de mutation à titre onéreux et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises) » (Jaune budgétaire, 2018, p. 16).

C'est reconnaître implicitement que la fiscalisation croissante des budgets des collectivités – la hausse du produit de la fiscalité directe locale est estimée à + 3,5 %/an durant la période allant de 2003 à 2018 (Jaune budgétaire, 2020, p. 12) – constitue un moyen de parer les effets de la réduction des concours centraux de l'État sur la capacité d'action budgétaire. Ceci est permis tout d'abord par l'existence d'une institution de second rang (Lorrain, 2008, p. 8) qui pèse dans le gouvernement des finances publiques locales : il s'agit du coefficient annuel de revalorisation des bases locatives sur lequel le rapport reviendra plus en détail (voir notamment section 4.1 et l'ENCADRE N° 12). Joue également l'arrimage grandissant des budgets des collectivités à la croissance économique des systèmes territoriaux (à travers l'importance de la valeur ajoutée des entreprises) et à leur dynamisme démographique et immobilier (se traduisant par le produit de la taxation des droits de mutation à titre onéreux, et donc une dépendance accrue de certaines collectivités à la capture de la valorisation immobilière) – ce qui est susceptible de renforcer les disparités de ressources entre collectivités en raison de l'hétérogénéité des trajectoires économiques et démographiques des territoires administrés par les collectivités locales.

entre collectivités dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire nous intéresse notamment pour leur contribution dans les recompositions des inégalités interterritoriales dans les années 2010. Or, ces dernières sont désormais à éclairer à la lueur du processus de métropolisation qui s'approfondit depuis les années 1990.

1.5.2. Les nouvelles fractures territoriales et la métropolisation

Si la problématique des inégalités interterritoriales est un objet ancien d'attention scientifique (voir par exemple Dupuy, 2020⁵³), un renouvellement des termes du débat s'est fait jour en lien avec l'impact du processus de métropolisation sur les dynamiques territoriales en matière de création et de redistribution de richesse, de localisation des ménages actifs et retraités, de localisation des entreprises et des emplois, de géographie des pratiques de consommation... À partir des années 1990, la communauté académique a en effet porté son attention sur les recompositions spatiales liées au renforcement de systèmes territoriaux situés au sommet de la hiérarchie urbaine, la région parisienne en tête (voir [ENCADRE N° 5](#)).

ENCADRE N° 5 : LA METROPOLISATION, LA CONSTRUCTION D'UN OBJET SCIENTIFIQUE

S'il existe des travaux précurseurs sur la « ville mondiale » (Hall, 1966), c'est à la fin des années 1980 que géographes et économistes portent leur attention sur la résurgence des grandes régions urbaines en matière de croissance économique (Walker et Storper, 1989) et en particulier de certaines villes mondiales qui organisent la nouvelle division internationale des tâches (Friedman, 1986 ; Sassen, 1991). « Traduction spatiale de la mondialisation » (Lacour et Puissant, 1999, p. 74), la métropolisation est associée à la circulation facilitée des facteurs de production, elle-même expliquée par une triple évolution politique, technologique et économique (Castells, 1998) : des réformes de libéralisation et de dérégulation combinées à l'accélération des communications de longue portée contribuent à faciliter le déploiement de réseaux de production mondiaux (voir aussi Veltz, 1996 ; 2017).

Qu'il s'agisse de l'avènement d'un capitalisme post-industriel (Sassen, 1991), ou d'une « société hyper-industrielle » (Veltz, 2017), dans tous les cas, les travaux insistent sur le rôle pivot des régions métropolitaines qui concentrent populations, entreprises, capitaux et savoirs, et en particulier de leurs cœurs, ces villes mondiales qui regroupent des activités de commandement et d'innovation liées aux services avancés aux entreprises, à la finance et à l'économie du savoir (Sassen, 1991). Elles sont conçues comme les véritables « moteurs » des économies nationales (Scott, 1996) : centres principaux de l'économie productive dont elles conçoivent les innovations (Durant et Puga, 2001 ; Gaschet et Lacour, 2007 ; Veltz, 2017), elles sont également les pôles réunissant les technologies et lieux de l'accumulation financière (Sassen, 1991) et immobilière (Haila, 2000), ainsi que des grands centres de consommation.

Ceci est éclairé par les enseignements de travaux plus anciens sur les économies urbaines (Jacobs, 1969) ainsi que par les modélisations de la *Nouvelle géographie économique* qui formalisent des externalités pécuniaires et technologiques propres à ces agglomérations (Krugman, 1991). En France, il en résulte une surproductivité du travail qui est évaluée, pour le cas de l'Ile-de-France, à 30 % de plus que le reste de la France dans les années 1990 (Rousseau, 1998), et même autour de 50 % dans les années 2010 (Davezies, 2009). Ceci n'empêche pas de repérer des facteurs de différenciation en matière de croissance économique entre les métropoles (densité, système de transport, voir Prudhomme et Lee, 1999 pour une illustration), ni

⁵³ Ainsi,

« les discussions sur les inégalités territoriales ne sont pas propres à la période la plus récente. Elles ont, par exemple, accompagné les processus de régionalisation et de décentralisation à travers l'Europe depuis les années 1980, en France, en Espagne ou encore au Royaume-Uni. Certains s'y sont opposés, précisément au nom des atteintes contre l'uniformité territoriale que ces réformes de l'organisation territoriale du pouvoir étaient susceptibles d'introduire. » (Dupuy, 2020, p. 288)

de souligner que le seul critère de la taille démographique ne suffit à expliquer les différences observées dans la propension des régions urbaines à participer à la création de richesse (Gorra-Gobin, 2015 ; Storper, 2013 ; Storper *et al.*, 2015).

La littérature montre par ailleurs qu'en raison d'interdépendances fonctionnelles, les métropoles constituent des réseaux à multiples échelles : depuis « l'archipel métropolitain mondial » jusqu'à des systèmes de métropoles de portée européenne ou nationale. En France, où la métropolisation est devenue un objet scientifique dans le courant des années 1990 à la suite d'une controverse sur la place de la région parisienne dans l'archipel mondial (Beckouche, 1994), les travaux documentent une géographie de la métropolisation reposant sur un double niveau (voir par exemple Brunet, 1989 ; Rozenblat et Cicile, 2003 ; Halbert *et al.*, 2012).

À une échelle mondiale, la région parisienne, seule ville du continent européen à rayonnement mondial, est certes plus exposée au « yoyo » de l'économie internationale, mais joue néanmoins un rôle de « locomotive » pour la croissance économique nationale, en concentrant près de 35 % de la création de richesse mesurée par le PIB (Beckouche, 1995). Articulé à la région parisienne, il existe par ailleurs un réseau de métropoles régionales, d'envergure nationale à défaut d'être européenne (Halbert *et al.*, 2012), intégrées par des infrastructures de communication rapides (TGV notamment) – ce que certains nomment la « métropole France » (Halbert, 2010 ; Veltz, 2012). Cet ensemble de grandes agglomérations (dont la recherche a montré qu'il ne s'agit pas de toutes les principales villes françaises) et la structure faïtière parisienne concentrerait une large part des activités exportatrices et de la création de richesse pour l'économie nationale (*ibid.*). Enseignements qui ont été repris dans une partie des politiques publiques nationales et locales (voir immédiatement ci-dessous).

Inspirés par les travaux scientifiques, les politiques publiques ont graduellement procédé à un *aggiornamento* consacrant un tournant métropolitain à partir de la seconde moitié des années 2000 en France (Pinson, 2020). L'administration de la Datar a d'ailleurs tenu un rôle-clé en finançant et en relayant des recherches académiques auprès des autorités nationales et locales, qui s'en sont ensuite saisies⁵⁴. Le soutien de grands élus locaux acquis à l'idée de transformer leur territoire en métropole de rang européen (Bardet et Healy, 2015) et de conforter leur pouvoir politique local, a également compté, notamment au travers du rôle de leurs représentants (à l'image de France Urbaine).

La décennie 2003-2014 sera par conséquent caractérisée par une série d'innovations institutionnelles, depuis les « pôles métropolitains » jusqu'au statut des « métropoles » (loi du 16 décembre 2010 de réformes des collectivités territoriales, loi MAPTAM du 27 janvier 2014). La mise en œuvre de ce nouveau statut de collectivités, qui dénombre désormais 22 métropoles et assimilées pour environ un tiers de la population de France métropolitaine, a largement reposé sur une approche par la taille démographique, plutôt que par l'inscription effective de ces espaces urbains dans l'économie productive, expliquant ainsi la grande hétérogénéité observée de leurs trajectoires économiques et démographiques (voir ci-dessous, dont Bouba-Olga et Grossetti, 2018).

Cette réorganisation institutionnelle participe d'un « ré-échelonnage de la puissance publique » qui constitue la manifestation la plus visible du tournant métropolitain des politiques publiques en France.

⁵⁴ La tenue d'un Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire le 18 février 2003 destiné à consolider le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen constituera le coup d'envoi d'un ensemble de mesures confortant la reconnaissance institutionnelle de ces systèmes territoriaux auxquels l'État souhaite arrimer la croissance nationale.

D'autres aspects confirment l'importance croissante des métropoles dans l'action publique, à l'image de la transformation des politiques de développement territorial et d'aménagement, désormais repensées à l'aune de la métropolisation (Brenner, 2004). Ceci traduit l'abandon du « keynésianisme spatial » à vocation redistributive des années 1960 et suivantes. Il s'agissait en effet de politiques d'aménagement qui avaient pris une coloration anti-parisienne à la suite des travaux de J-F. Gravier (1947) et, suite à une relecture approximative de la théorie des pôles de F. Perroux (1955) (voir Robic, 1989 sur ce point), se traduisirent dans le 5^{ème} Plan par des investissements en faveur de métropoles dites d'équilibre conçues dans la perspective de renforcer l'armature urbaine nationale (Rocheft, 2002).

À rebours, la période plus récente se caractérise par l'adoption de politiques plus favorables aux régions métropolitaines, dans la perspective de « soutenir (les territoires) qui ont le plus de chance de faire bonne figure dans la compétition territoriale » (Pinson, 2020, p. 93 et suivantes). Associant cette transformation à l'avènement de politiques urbaines néolibérales, G. Pinson observe comment ce paradigme compétitif, bien qu'embrassé tardivement en France l'a été « avec la foi du converti » (*ibid.*, p. 93). Il inspire ainsi les politiques d'aménagement, ce qu'illustrent notamment la géographie des pôles de compétitivité ou des investissements du Plan Campus, ou encore la relance d'une politique d'État du « Grand Paris » (*ibid.*, pp. 93-94).

Or, c'est à l'aune du processus de métropolisation et du tournant métropolitain des politiques publiques que le débat sur les inégalités territoriales a été reformulé, en analysant comment, dans le sillage de cette réorganisation des modes de production et des politiques publiques, apparaissent de nouvelles « fractures » au sein de l'espace national (Guilluy, 2010 ; Davezies, 2012).

Une première proposition provient de l'essayiste C. Guilluy qui s'est intéressé au sort d'une « France périphérique » pensée comme le négatif de celle des métropoles (2010 ; 2014 ; 2016). Si ses contours restent assez variables, voire flous, cette France dite périphérique rassemble selon l'auteur des espaces tenus en marge des dynamiques métropolitaines, et par extension de la mondialisation. Ceci irait des franges des grandes villes jusqu'aux territoires ruraux, en passant par les villes moyennes et les bassins industriels. Sous-estimant les populations en difficulté des métropoles et de leurs banlieues, tout comme les catégories de population moyennement aisées ou aisées qui peuplent parfois ces espaces pensés comme marginaux face aux métropoles, l'essayiste réduit cette France marginalisée à celle des « classes populaires ».

Contrastant les difficultés de ces systèmes territoriaux périphériques avec la dynamique de croissance prêtée à des métropoles concentrant la richesse et bénéficiant de politiques publiques jugées plus favorables, l'auteur interprète alors les nouvelles « fractures françaises » (Guilluy, 2010) comme le résultat de choix politiques qui conduisent, pour reprendre le titre de l'un des ouvrages, au sacrifice des classes populaires (Guilly, 2014). Cette France serait ainsi abandonnée des pouvoirs et des services publics, alors que les élites dirigeantes et les classes dominantes des « bobos » qui peuplent les métropoles privilégieraient les 25 plus grandes agglomérations. De ce point de vue, même les quartiers de relégation où se concentrent des populations défavorisées et racisées dans les métropoles seraient surinvestis par rapport à ceux d'une France périphérique où les classes populaires de « petits-blancs » sont abandonnées.

Bien qu'elle ne soit pas parvenue à enrayer sa fortune médiatique et politique, la critique scientifique de cette vision simplificatrice a déjà été réalisée en de nombreuses occasions (Bouba-Olga et Grossetti, 2018 ; Charmes, 2014 ; Depraz, 2018). Tout en reconnaissant l'importance d'accorder une attention aux espaces non-métropolitains, et outre les écueils méthodologiques (Roux, 2016), ont ainsi été discutées des limites conceptuelles, empiriques et interprétatives de ces travaux. Sur le dernier point, la critique a pu souligner le

rabat des évolutions territoriales et des politiques publiques à des luttes entre groupes ethnoculturels. A été également pointé une lecture par trop binaire des évolutions territoriales revenant à essentialiser, en niant la variété de leurs dynamiques, tant les métropoles que les territoires non-métropolitains. Est également rejetée une analyse qui, en raison d'une conception cloisonnée des espaces infranationaux, n'est pas en mesure de considérer les interdépendances entre les systèmes territoriaux et entre leurs populations, et en particulier les transferts de richesse entre les lieux de sa création (les bassins d'emplois productifs) et ceux de sa consommation (par exemple, des espaces touristiques).

C'est dans une perspective différente mais néanmoins animée par une critique du tropisme métropolitain des politiques publiques que d'autres auteurs ont interrogé la réalité de la contribution des métropoles à la croissance nationale (Bouba-Olga et Grossetti, 2018). Dénonçant la mythologie pro-métropolitaine embrassée par la puissance publique, ces auteurs rappellent tout d'abord que les dynamiques des différentes métropoles françaises restent profondément différenciées. Leur moyenne globalement positive en termes de croissance économique ou démographique cache une forte hétérogénéité⁵⁵. Et ce alors que, dans le même temps, des systèmes territoriaux non-métropolitains (industriels, périurbains, touristiques) bénéficient de leur côté de dynamiques positives en termes de croissance démographique, d'emplois ou de revenus – rappel qui permet au passage à ces auteurs d'invalider toute tentative d'homogénéisation des espaces dans une hypothétique « France périphérique ».

Par ailleurs, ces auteurs avancent que la surproductivité prêtée aux régions métropolitaines serait avant tout le résultat du jeu complexe entre des surcoûts associés à la concentration urbaine, l'effet d'orientations économiques passées, et enfin des inégalités dans la répartition des salaires, cette dernière étant plus favorable aux cadres peuplant les métropoles, en commençant par celle de Paris⁵⁶. De ce point de vue, en guise de différences de performance économique entre territoires, la surproductivité mesurée refléterait au moins partiellement des disparités dans la distribution spatiale des revenus (Bouba-Olga et Grossetti, 2018). De ce constat, les auteurs plaident pour une remise en cause de politiques publiques qui, trompées par une représentation fantasmée des élites politico-administratives, se traduisent par un soutien aveugle à des régions métropolitaines, contrariant ainsi la possibilité de tirer parti des multiples réserves de croissance disséminées plus largement au sein de l'espace national.

Qu'elles y adhèrent par erreur de diagnostic, par idéologie ou par un projet de domination de classes ou de marginalisation de certains groupes ethnoculturels, émergent plus ou moins explicitement à travers ces deux contributions l'idée que les politiques publiques conduisent à un surinvestissement des ressources publiques au profit des territoires considérés comme métropolitains, et d'un abandon du reste du territoire national. Et par ricochet, qu'elles contribuent à un approfondissement d'inégalités interterritoriales désormais indissociables du processus de métropolisation.

⁵⁵ Ce constat est rendu possible par la reprise de l'assimilation erronée réalisée par la puissance publique entre métropoles et grandes agglomérations, négligeant ainsi l'un des enseignements de la géographie urbaine qui montrent le caractère sélectif du processus de métropolisation puisque « au sein des grandes villes héritées des phases antérieures de la croissance urbaine, un petit nombre ont acquis et acquièrent encore un rôle de pôle majeur où se rencontrent et se croisent des flux matériels et immatériels de décisions, de savoirs, d'informations, d'hommes, de biens et de richesses. » (Rochefort 2002, p. 2).

⁵⁶ C'est ainsi qu'en matière de surproductivité, « (l)le cas particulier de l'Ile-de-France (de Paris et des Hauts-de-Seine, en fait, pour l'essentiel) s'explique quant à lui pour partie par la concentration des très hauts salaires, pour partie par des spécialisations héritées de l'histoire longue et pour une autre partie par un coût de la vie supérieur d'environ 10 % au reste de la France » (Bouba-Olga, Grossetti et Tudoux, 2018) » (Bouba-Olga et Grossetti, 2018).

1.5.3. De la circulation invisible des richesses aux finances publiques locales

Encore faut-il comprendre les ressorts d'un tel scénario en dépassant les travers d'une lecture reposant, d'une part, sur une dichotomie simpliste entre les métropoles et le reste du territoire national et, d'autre part, sur une conception cloisonnée des trajectoires territoriales. Il s'agit ainsi de prendre en compte les interdépendances entre systèmes territoriaux à l'aide d'une analyse à la fois plus fine spatialement et pleinement relationnelle. La contribution la plus significative dans cette direction a été apportée par L. Davezies, en particulier à travers deux ouvrages qui enquêtent sur la « circulation invisible des richesses » entre les espaces infranationaux de France métropolitaine (2008, 2012⁵⁷).

Le premier opus précède la crise financière de 2008. Il s'appuie sur la théorie de la base économique, et la constitution d'un ensemble de données agrégeant des sources éparses, pour interroger le décalage entre la géographie de la croissance économique (mesurée par le PIB) et celle du niveau de développement des territoires (calculée par le revenu par habitant). L'analyse montre que si les métropoles – en réalité certaines des principales agglomérations françaises – tirent la croissance économique nationale à travers leurs activités marchandes exportatrices, plusieurs mécanismes de redistribution de la richesse soutiennent le niveau de développement d'autres systèmes territoriaux en apportant des revenus à leurs populations. Ces transferts publics et privés reposent notamment sur les prestations sociales, les pensions de retraite, les traitements et soldes des agents publics, ou encore sur les revenus tirés des dépenses liées au tourisme ou à la consommation à proximité du lieu de résidence lorsqu'il diffère du lieu d'emploi. Il existe d'ailleurs d'autres mécanismes de circulation des richesses à l'image des revenus issus de l'épargne financière (Bouché *et al.*, 2015) ou non-financière (immobilier par exemple).

En raison de l'importance de ces mécanismes, rien n'indique que la croissance économique tirée par des régions métropolitaines se fasse nécessairement au détriment du développement des autres territoires. Au contraire, l'intensité de circulations invisibles qui tiennent à la fois du renforcement de l'Etat-providence dans l'après-guerre et d'un changement des modes de vie (accroissement des distances des trajets domicile-travail, résidences secondaires, tourisme), a longtemps contribué à amortir la baisse de la richesse productive de nombreux systèmes territoriaux en proie à la désindustrialisation, qu'il s'agisse des grands bassins sidérurgiques ou miniers, ou des espaces ruraux de petite industrie et d'artisanat.

C'est dans son second ouvrage (2012), à vocation plus prospective – il est sous-titré « la crise qui vient » –, que L. Davezies interroge le devenir de ces transferts interterritoriaux de richesse, à la lueur d'une double transformation qu'il annonce pour les années 2010 et qui permet d'établir un lien entre les disparités interterritoriales de développement et les politiques de contrainte budgétaire. La première est liée à l'approfondissement à venir des mutations de l'économie productive, qui renforceraient encore l'avantage métropolitain de quelques agglomérations déjà bien positionnées dans des échanges marchands exportateurs et concentrant une main-d'œuvre qualifiée (Davezies, 2012, p. 105). Dit autrement, le moteur de la croissance serait plus que jamais dans les métropoles en raison de l'accroissement de la polarisation de la création de richesse au profit des pôles urbains les plus intégrés à l'économie hyper-industrielle mondialisée.

La seconde transformation résulte de la crise de 2008 et, à date de rédaction de l'ouvrage, à ses effets possibles sur les finances publiques. La hausse de l'endettement public liée aux plans de relance, puis la pression accrue des marchés financiers sur les finances publiques à l'occasion de la crise de la dette souveraine du début des années 2010, rendraient inéluctable, selon l'auteur, une cure d'austérité pour les

⁵⁷ Il n'a pas été possible de prendre en compte son dernier opus, publié au moment de la finalisation du présent rapport.

États européens. Ceci affecterait négativement les systèmes territoriaux les plus dépendants des transferts de l'État. La réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques pourrait entraîner une baisse du niveau des retraites et des prestations sociales. Par ailleurs, point sur lequel L. Davezies insiste plus particulièrement, une politique austéritaire pèserait sur l'emploi public, ce qui aurait pour effet de saper les revenus de territoires qui en sont les plus dépendants, à l'image de ce que Damette a pu décrire comme des « villes d'État » (1994).

L'auteur voit alors dans la combinaison du renforcement du processus de métropolisation d'un côté, et de la baisse des transferts liés à la redistribution par l'impôt ou les cotisations sociales, les ferments d'une nouvelle fracture territoriale, dont il s'emploie à esquisser les contours. Tout en précisant que toutes les grandes agglomérations ne sont pas concernées, certaines régions fortement urbanisées, et en particulier le cœur de leurs agglomérations où se concentrent des emplois à forte valeur ajoutée, tireraient leur épingle du jeu. D'autres territoires conserveraient par ailleurs une dynamique positive en raison d'aménités résidentielles leur permettant de bénéficier de la mobilité des retraités solvables et du tourisme. Pour les espaces industriels et ruraux en déclin, les perspectives sont plus sombres, tant ils sont susceptibles de subir une « triple peine » (Davezies et Estèbe, 2014) : disposant d'aménités résidentielles moins valorisées, abandonnés par les stratégies industrielles de groupes internationaux, ils ne bénéficieraient plus autant qu'avant des transferts publics et sociaux qui contribuaient à soutenir leur développement depuis les années 1980 au moins.

Or, qu'elle soit qualifiée en termes de rigueur par ses promoteurs ou d'austérité par ses contempteurs, c'est bien une politique de resserrement de la contrainte budgétaire qui a caractérisé la France durant les années 2010, rendant plausible le scénario noir dépeint par L. Davezies. Conformément à la théorie de la base économique, l'un des vecteurs tient à la variation de l'emploi public. Dans le cadre de politiques de rationalisation de l'État, les effectifs de fonction publique d'État ont effectivement diminué durant la décennie, en particulier pour la période allant de 2008 à 2015 (Ministère de la Transformation et de la fonction publique, 2020, p.78). Par ailleurs, les réorganisations spatiales du déploiement de l'État ont altéré la géographie des revenus associés à ce type d'emploi public. Pensons aux mutations de la carte ferroviaire, des armées, de la justice, des hôpitaux, des administrations déconcentrées qui ont affecté nombre de villes petites et moyennes autrefois centrales dans le déploiement spatial de l'État au sein de son territoire national.

Mais le constat peut être élargi au-delà des seules recompositions de l'emploi public. Ceci suppose bien sûr d'élargir le cadre conceptuel de la théorie de la base économique, qui porte sur la seule géographie des revenus, pour intégrer plus généralement le rôle des dépenses publiques dans la création et la redistribution des richesses entre systèmes territoriaux. On peut pour cela mobiliser la géographie budgétaire et fiscale, à l'image de travaux récents ayant porté sur l'analyse de dispositifs fiscaux locaux (Tapp et Kay, 2019 aux États-unis ; Boulay et Grandclément, 2015 en France).

Dans cette perspective, l'analyse de la géographie des finances publiques *locales* est intéressante à au moins trois égards. Tout d'abord, elle offre un terrain pour observer comment la politique de contrainte budgétaire mise en œuvre par l'État central durant la décennie 2010, atterrit de manière différenciée dans les budgets locaux. L'analyse des transferts financiers orchestrés par l'État central à destination des collectivités, et en particulier de la dotation globale de fonctionnement, peut permettre de statuer sur la réalité d'un abandon éventuel de certains territoires par l'État central.

Le second intérêt tient à ce que les budgets locaux enregistrent, à travers l'évolution des recettes fiscales, des recompositions à la source des inégalités entre systèmes territoriaux. Les évolutions du produit de la fiscalité locale reflètent en effet la transformation des pratiques spatiales des entreprises et des ménages eux-mêmes. Ainsi, les recettes fiscales directes (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale), les redevances et certaines recettes tarifaires sont-elles dépendantes, de manière très variable d'ailleurs entre les territoires, des pratiques spatiales des ménages (en matière de résidences principales et secondaires ou encore de destinations touristiques), et des activités de production marchande exportatrices.

Enfin, le troisième intérêt de l'analyse des budgets locaux est lié au rôle des collectivités dans les dynamiques de croissance et de développement local. Les ressources transférées par l'État ou captées auprès des ménages et du tissu économique permettent en effet de stimuler le niveau de développement à travers la rémunération des agents publics (la fonction publique territoriale représente un tiers des dépenses d'emplois publics). Plus largement, les investissements et dépenses de fonctionnement associées à la production des services publics locaux sont susceptibles de stimuler l'économie locale, et donc de soutenir la croissance, ou encore d'améliorer les conditions de vie des populations bénéficiant de l'accès à ces services.

L'analyse des budgets publics locaux constitue en conséquence un terrain pour questionner l'évolution des inégalités interterritoriales en lien avec les politiques de resserrement de la contrainte budgétaire des années 2010. Il s'agit tout particulièrement de prendre au sérieux le sort des collectivités considérées comme « structurellement défavorisées » par l'État (Jaune Budgétaire, 2015, p. 111), ainsi que de réinterroger les nouvelles fractures territoriales liées à l'approfondissement de la métropolisation et à la consolidation budgétaire appliquée aux administrations publiques.

Section 2. Une analyse des configurations budgétaires locales

L'opérationnalisation de la recherche nécessite de développer une méthodologie susceptible de mettre en relation d'une part la diversité des capacités d'action budgétaire des collectivités et de leurs évolutions, et d'autre part les caractéristiques des systèmes territoriaux⁵⁸ et la variété de leurs trajectoires. La section 2 y contribue en élaborant un appareillage analytique à travers la notion de configurations budgétaires des collectivités locales, qui sera ensuite mobilisée pour la définition du protocole de recherche présenté dans la section suivante.

Le point de départ de la construction d'un cadre analytique consiste à interroger la place des finances publiques locales dans la production des services publics, en soulignant, outre leur rôle de régulation, la place des collectivités locales dans l'apport des ressources financières nécessaires. L'importance des coûts fixes ainsi que la solvabilité restreinte d'une partie des usagers tendent à limiter la capacité d'acteurs du secteur marchand à prendre en charge la production de certains services, en raison d'un horizon de valorisation des capitaux trop court ou d'attentes de rentabilité trop élevées. Ceci confère une place centrale à la puissance publique, et en particulier aux collectivités locales, en matière de production des services publics.

C'est bien sûr le cas pour le financement des ouvrages (équipements, réseaux, infrastructures, bâtiments) qui sont des supports matériels et fonctionnels indispensables à la réalisation des services publics. À ce titre, l'investissement public local est un point d'entrée heuristique pour interroger l'évolution des configurations budgétaires locales dans le cadre du resserrement de la contrainte financière (2.1).

Pour autant, l'analyse du cycle de vie des ouvrages révèle comment la continuité du service proposé dépend de l'enchaînement de différentes phases : conception, construction, exploitation, entretien, maintenance et, à intervalles plus ou moins lointains et réguliers, réhabilitation ou rénovation des ouvrages. Outre les investissements (initiaux puis au fil de l'eau), la valeur d'usage des équipements tient donc à la réalisation de dépenses de fonctionnement tout au long de la production du service en question. Il s'agit bien sûr de dépenses courantes de chauffage, d'électricité, de nettoyage qui sont directement liées à l'équipement, mais leur périmètre va bien au-delà car la réalisation du service nécessite des personnels, du matériel... On le sait, la construction d'un bâtiment dédié ne suffit pas pour qu'une crèche assure le service visé : il lui faut des berceaux, du personnel, de l'éclairage, du chauffage... Investissement et fonctionnement participent conjointement de la production des services publics locaux, et par extension de la capacité d'action budgétaire de la puissance publique locale.

Or, la comptabilité publique, dont dépend toute recherche quantitative sur les finances publiques locales, sépare les opérations budgétaires associées à ces diverses phases. Celles relevant de la conception, de la construction et de la reconstruction sont rattachées à des dépenses d'équipement et recensées à ce titre dans la section d'investissement. Les charges d'exploitation, de maintenance et d'entretien, ainsi que l'acquisition de petit matériel et équipement, ou encore la rémunération des personnels relèvent

⁵⁸ Nous rappelons que sauf mention contraire, les notions de systèmes territoriaux et de territoires sont employées de manière substituable et renvoient, pour faciliter la lecture, à une échelle infra-régionale, sauf précision contraire (voir [ENCADRE N° 1](#)).

usuellement des dépenses de fonctionnement⁵⁹. Ceci ne facilite pas une analyse soucieuse d'une conception holistique des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à la production des services publics locaux, c'est-à-dire qui n'isole pas une section budgétaire de l'ensemble des flux monétaires constituant la fabrique budgétaire.

C'est pour dépasser ce cloisonnement qui traverse les comptes publics que nous proposons de réinscrire une analyse de l'investissement public local dans un travail plus général sur les politiques fiscal-financières conduites par les collectivités, ce qui revient à développer un cadre analytique permettant de qualifier les principales dimensions de ce que nous dénommerons des configurations budgétaires locales (2.2).

2.1. La mise en tension de l'investissement public local par le resserrement de la contrainte budgétaire

Si l'investissement public local est intéressant pour qui souhaite interroger la production des services publics locaux en général, car il en est une composante-clé, il l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit de prendre en considération les effets du resserrement de la contrainte budgétaire. Le déploiement de politiques dites de redressement des comptes publics exerce en effet une tension sur les dépenses d'équipement⁶⁰ qui en font un terrain d'analyse particulièrement heuristique.

Cette tension est à comprendre dans deux caractéristiques sociales de l'investissement public local. D'un côté, il conserve un caractère relativement discrétionnaire par rapport à d'autres types de dépenses plus obligatoires et plus récurrentes (remboursement des emprunts ou, surtout, dépenses de fonctionnement). De telle sorte qu'une évolution défavorable du contexte fiscal-financier est susceptible d'affecter les dépenses d'équipement de manière rapide et intense, ce qui en fait un proxy intéressant pour analyser les effets d'un resserrement de la contrainte budgétaire (2.1.1.). D'un autre côté, l'investissement public local fait néanmoins l'objet d'une convention, partagée entre des élites politico-administratives centrales et locales, qui l'érige en dépenses prioritaires, méritant à ce titre d'être sanctuarisé. Par conséquent, il ressort que l'investissement public local constitue un cas potentiellement plus résistant à la dégradation du contexte fiscal-financier (2.1.2.). Ces forces contraires suscitent une tension, par hypothèse plus marquée que pour d'autres types de dépenses, et qui en font un analyseur pertinent de la production des services publics locaux dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire.

2.1.1. L'investissement public local, une dépense plus discrétionnaire ?

Le déploiement de politiques de maîtrise des comptes publics n'est bien sûr pas sans effet possible sur les dépenses de fonctionnement. Des cadres dirigeants administratifs et financiers peuvent y voir une incitation, voire une opportunité pour remettre en cause l'automatisme routinier qui accompagne la fabrique

⁵⁹ Les pratiques budgétaires sont plus disputées et instillent de la porosité dans ces distinctions comptables, en dépit de la vigilance des experts. Ainsi telle société mixte œuvrant dans la gestion de l'eau préconise de considérer les frais associés au renouvellement du réseau de distribution comme relevant de la section de fonctionnement, au titre du gros entretien qu'ils représenteraient et en dépit de leur coût monétaire important, alors que des responsables administratifs de collectivité lui intiment de les considérer comme relevant de la section d'investissement (Atelier acteurs-chercheurs du réseau FIL, 10 septembre 2020).

⁶⁰ Sauf mention contraire, l'investissement public local et les dépenses d'équipement sont employés de manière substituable dans le manuscrit.

ordinaire du budget, et sa tendance à la reconduction des dépenses de fonctionnement⁶¹. Dans son étude d'une municipalité en situation de grande tension financière, M. Bigorgne (IPL, En cours de rédaction, Volume 2) l'illustre à travers l'observation d'une chasse déterminée aux coûts qui saisit la politique de gestion des ressources humaines (lutte contre ce qui est décrit comme de l'absentéisme, imposition de jours de carence pour maladie, ou encore renégociations des conditions de rémunération indemnitaire). De ce point de vue, les objectifs fixés par l'État central, et relayés depuis 2018 dans le dispositif de la contractualisation dit de Cahors, contribuent à une mise en discussion permanente des dépenses de fonctionnement par les collectivités.

On manque néanmoins de travaux pour mesurer la portée de cette évolution. Parce qu'elle permet une économie de coûts de transaction et sert à la pacification des relations intra-organisationnelles, la reconduction des dépenses de fonctionnement d'année en année n'est pas forcément entièrement abandonnée, ce qui confère une inertie aux dépenses de fonctionnement. Plusieurs facteurs peuvent d'ailleurs y contribuer. L'inertie de ce type de dépenses peut tout d'abord résulter des principes d'action qui guident les choix budgétaires, en particulier celui de la continuité de service qui encourage, toutes choses égales par ailleurs, le maintien des dépenses de fonctionnement pour éviter la dégradation du service rendu. Cette inertie peut être également liée à des sujétions exogènes qui s'imposent aux collectivités. Ce peut être le cas pour l'évolution des dépenses de personnel dont une partie de la hausse de rémunération indiciaire prend la forme d'une quasi-automaticité, en raison de l'encadrement par des règles nationales, notamment pour ce qui concerne la composante « vieillesse » du Glissement-Vieillesse-Technicité⁶². Du côté des dépenses courantes, la banalisation des engagements contractuels à moyen terme avec des opérateurs (dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de la téléphonie...) peut également contribuer à ce que F. Navarre dénomme la « rigidification » des budgets locaux). Pour cette dernière, la part des dépenses sur lesquelles les collectivités subissent des sujétions externes s'accroît, à l'image des évolutions relatives aux « charges » de personnel pour les communes d'Ile-de-France (Navarre, 2014).

Par contraste, ce sont finalement les dépenses nouvelles qui sont susceptibles d'être mises en débat. Ce qui est avant tout le cas des dépenses d'équipement. Et ce d'autant plus que le niveau de l'investissement public local est moins sujet à une reproduction à l'identique d'une année sur l'autre, puisqu'il est largement dépendant des projets financés⁶³.

Il ne s'agit pas de prétendre que les dépenses d'investissement sont entièrement labiles. Plusieurs éléments contribuent à impulser à la fois un rythme et un certain niveau aux investissements. Tout d'abord, bien que son appréciation reste propre à chaque collectivité, la prise en compte de la vétusté des équipements existants ou de leur obsolescence technique, peut conduire à des réinvestissements réguliers de la part des collectivités dans certains domaines. Dans celui de la production et de la distribution de l'eau, Florentin et Denis (2019) rappellent comment les acteurs du secteur s'accordent sur un taux de renouvellement annuel de l'infrastructure de 1 %, ce qui est susceptible d'engendrer une dépense d'investissement récurrente dans cette proportion. Pour ce qui est de la gestion bâtiminaire, les investissements sont plus cycliques mais ils n'en restent pas moins dépendants de la dégradation du bâti, et

⁶¹ Ceci fait écho à l'incrémentalisme budgétaire bien connu des analystes des budgets publics, à travers notamment les travaux de Wildasky (2001 ; voir la discussion p. 18, puis p. 20 dans ce manuscrit).

⁶² Pour une définition circonstanciée, se reporter à « Définition » in https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/circulaires/annexes/2010/2BPSS-10-3139/annexe1-glissement_vieillesse.pdf

⁶³ Nous le verrons, les données comptables portant sur les dépenses d'équipement montrent une très grande variabilité interannuelle, bien plus élevée pour ce poste que pour d'autres types de dépenses (remboursements d'emprunt, dépenses de fonctionnement).

de son effet sur la planification d'investissements pour le gros entretien des façades et des parties communes (tous les 15 ans chez certains bailleurs sociaux municipaux) et des travaux de rénovation lourde (à un horizon de 30 ans).

Par ailleurs, en raison de la porosité entre le budget des collectivités et les transformations des systèmes territoriaux qu'elles administrent, l'investissement public local est susceptible de varier en fonction des évolutions du peuplement et de besoins, exprimés ou anticipés, qui peuvent inciter les élites politico-administratives locales à des investissements. La croissance démographique entraînera la création de nouvelles classes d'école, de voiries, de réseaux d'assainissement... Pour une raison opposée, les territoires en décroissance pourront également être amenés à engager des investissements importants dès lors qu'ils souhaitent redimensionner à la baisse leurs réseaux pour en réduire les coûts d'exploitation.

Le cycle électoral constitue un autre facteur, bien connu des observateurs des finances publiques locales, qui influence le rythme et le montant des dépenses d'équipement, dont il a été noté le caractère particulièrement cyclique (Guengant, *et al.*, 1981 ; Hoffmann-Martinot et Nevers, 1985 ; Abecassis, 1994 ; Guengant et Uhaldeborde, 1996 ; Besson, 2002 ; Gilbert et Guengant, 2004 ; Foucault et François 2005 ; Binet et Pentecôté, 2006 ; DGCL, 2009 ; Jaune budgétaire, 2020, p. 19)⁶⁴.

Enfin, sans qu'il s'agisse de prêter une performativité immédiate à l'instrument – des travaux restent nécessaires sur ce point –, il est possible qu'en inscrivant les investissements dans un document conçu comme une feuille de route officielle pour la mandature, les plans pluriannuels (PPI) contribuent à sanctuariser les investissements dits structurants (Delfine, 2011 ; Evin-Leclerc, 2017), même si un certain relativisme est susceptible de l'emporter, en particulier en période de tension budgétaire⁶⁵.

Ceci étant, et tout en prenant en compte qu'il existe des facteurs exogènes entrant dans les décisions d'investissement (voir [ENCADRE N° 6](#)), nous retenons que l'investissement public conserve un caractère relativement discrétionnaire. En dehors des cas d'insalubrité ou de mise en danger de la vie d'autrui, investir ne constitue que rarement une obligation immédiate et impérieuse. Ceci nécessite de réaliser des *choix* budgétaires qui sont d'autant plus lourds d'engagements qu'ils sont financièrement volumineux, matériellement visibles, politiquement débattus, et durables dans le temps.

⁶⁴ Deux aspects se cumulent pour expliquer cette cyclicité reproduisant celle des échéances électorales locales, en particulier d'ailleurs des communes. Il y a tout d'abord la combinatoire de la régularité du renouvellement des équipes élues (tous les 6 ans pour les communes) et des délais de mise en œuvre des investissements qu'elles souhaitent réaliser, et ce d'autant que les différentes phases de développement ont une intensité en capital inégale : les études associées à la phase de conception (qui suit l'installation d'une nouvelle majorité) engendrent des investissements moindres que celle du financement du foncier et de la construction durant la phase de réalisation des ouvrages. Par ailleurs, la hausse du volume des investissements en fin de mandat coïncide avec la mise en visibilité recherchée par des équipes se préparant à retourner dans la compétition électorale.

⁶⁵ À titre d'illustration récente, la Vice-Présidente de Bordeaux Métropole en charge des finances explique, lors de la révision en cours du programme pluriannuel d'investissement (PPI), qui se déroule sur fond de vives tensions sur le budget métropolitain, le report possible d'un tiers des investissements :

« Le PPI est un document qui est discuté mais pas voté par les élus. Il a vocation à bouger en permanence en fonction des choix politiques et des calendriers de réalisation (...) Pour le dire simplement, le PPI c'est une sorte de "to-do list", une liste de choses à faire mais qu'on ne réalise jamais entièrement ! Mais, cela étant dit : oui, il va falloir faire le tri en renonçant ou en décalant dans le temps environ un tiers des projets inscrit au PPI. »
(Cheminade, 2021, p.114)

C'est d'ailleurs ce qui fait de l'investissement public local non seulement une variable potentiellement très réactive à une évolution du contexte budgétaire local, mais que son évolution dans un cadre de maîtrise budgétaire ne va pas de soi : si en raison de sa labilité l'investissement public local peut faire les frais de la recherche d'une baisse des dépenses, l'attachement affirmé des élites politico-économiques locales et nationales à son endroit peut jouer dans un sens contraire.

ENCADRE N° 6 : LES CONDITIONNALITES PESANT SUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

Si les choix en matière d'investissement revêtent un caractère largement discrétionnaire, il reste conditionné par les différentes ressources mobilisables pour son financement, qu'il s'agisse de l'épargne, des ressources fiscales, des subventions ou encore du recours à l'emprunt.

Pour ce qui concerne l'épargne, dès lors que le volume de cette dernière est tributaire du différentiel entre les charges courantes et les recettes récurrentes des collectivités, il résulte que si les équipements réalisés au cours des années précédentes génèrent davantage de dépenses de fonctionnement⁶⁶, la limitation de la capacité d'épargne peut en conséquence se traduire par une limitation des investissements futurs.

La fiscalité locale constitue de son côté une ressource largement sollicitée par les collectivités pour soutenir l'investissement public local durant les vagues passées d'urbanisation et lors des différents actes de décentralisation (Gilbert *et al.*, 2009). Le niveau de la contribution fiscale qui résulte de ces choix anciens, ainsi que les réformes récentes qui ont limité le pouvoir des élus locaux en matière de fixation des taux de fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle par exemple) ont néanmoins considérablement ralenti la progression de la fiscalité au tout début des années 2010 (Guengant, 2013). Le ras-le-bol fiscal dont on connaît les manifestations récentes (c'est un motif de justification du mouvement des « gilets jaunes ») et plus généralement la crainte des élites politiques locales et nationales de répercussions défavorables dans les urnes font néanmoins de la fiscalité une variable d'ajustement des budgets qui reste manipulée avec beaucoup de précaution, et partant, un levier limité pour la constitution d'une épargne en vue d'investir.

Les collectivités sont par ailleurs différemment proactives lorsqu'il s'agit de solliciter des subventions ou des fonds externes auprès de tiers (ministères, instances européennes, autres collectivités, financeurs privés) en vue de réunir les sommes nécessaires pour couvrir leurs dépenses d'équipement. Encore faut-il prendre en compte que ces apports supplémentaires peuvent également fluctuer en fonction des priorités et disponibilités des financeurs en question, eux-mêmes possiblement confrontés à leurs propres contraintes budgétaires quand ils relèvent de la sphère publique.

Enfin, l'accès à des prêts est tributaire des conditions d'offre qu'en font les institutions prêteuses. Si le marché s'est détendu à la fin de la décennie 2010, notamment dans un contexte de politiques de la Banque centrale européenne accommodante, le début de la décennie a été marqué par la menace d'un *credit crunch* (Taillefait, 2013) qui a pu dissuader le recours à l'emprunt de la part des collectivités : les coûts et les risques qui accompagnaient la souscription de prêts ont alors été susceptibles de freiner la dynamique de l'investissement public local.

2.1.2. L'investissement public local, les raisons d'une sanctuarisation

En dépit de son caractère discrétionnaire, l'investissement public local fait l'objet d'une convention qui traverse l'action publique, et *a fortiori* l'action publique locale⁶⁷. Les dépenses d'investissement sont perçues de manière favorable, y compris, voire tout particulièrement, dans une période de réduction des dépenses publiques. À défaut de parvenir à en accroître le niveau, il s'agit alors de chercher à préserver ce type de dépenses. Cette convention incite dès lors à *sanctuariser* l'investissement public local considéré comme une dimension prioritaire dans le répertoire de l'action publique locale. Les justifications convoquées

⁶⁶ En choisissant de financer plus de crèches, et moins de routes par exemple.

⁶⁷ Sans qu'il n'ait à ce jour fait l'objet d'un travail spécifique à notre connaissance, ce constat est par exemple nourri de nos observations de terrain, depuis des enquêtes auprès des collectivités (IPL, en cours de rédaction, volume 2) à la lecture régulière de la presse spécialisée.

relèvent de multiples dimensions : agenda politique, politique économique, jeu électoral, stratégie patrimoniale, conception comptable ou encore principe de gestion financière.

L'investissement public local est conçu à la lueur des agendas politiques poursuivis dont il est un levier, puisqu'il est considéré comme nécessaire pour la réalisation des politiques de développement territorial, notamment pour accompagner, voire impulser, la transformation des territoires administrés par les collectivités. Si l'investissement dans les transports en constitue une image toujours bien réelle même si elle est ancienne⁶⁸, les politiques de transition écologique et de lutte contre le réchauffement climatique en fournissent une illustration nouvelle. C'est en *investissant* dans la rénovation énergétique des bâtiments publics, dans des dispositifs d'aménagement favorables à la gestion des eaux pluviales et à la biodiversité, dans des ouvrages et dispositifs numériques optimisant la gestion des flux, dans le recyclage du foncier existant afin d'éviter la consommation d'espaces naturels, que des collectivités espèrent assurer la transition écologique et environnementale souhaitée pour leurs territoires.

Dans une perspective plus keynésienne, l'investissement public local est également pensé pour sa contribution à la croissance économique. D'une part, il constitue un vecteur de modernisation d'équipements directement utiles aux entreprises ou à leurs salariés, ce qui est susceptible d'offrir des externalités positives à ces agents économiques. D'autre part, il soutient une commande publique susceptible de jouer un rôle contra-cyclique pour soutenir la croissance et, plus largement, dans l'hypothèse d'un effet multiplicateur keynésien, il peut accroître de manière plus que proportionnelle l'augmentation du niveau de revenu dans le territoire.

Dans un autre registre, l'investissement public local est tenu comme un capital politique dans la compétition électorale. Promis durant la campagne préélectorale, les investissements ont une matérialité et une visibilité auprès des électeurs et de la presse locale. L'inauguration d'une médiathèque, ou l'incapacité à la réaliser en dépit des engagements, constitue un actif ou un passif politique possiblement plus facilement mobilisable dans la lutte électorale que la mise en valeur, ou la critique, de la gestion ordinaire des services publics⁶⁹. C'est un élément qui peut convaincre le personnel politique de prêter une grande attention à l'investissement public local, notamment dans les années préélectorales (pour un raisonnement inspiré de la théorie des choix publics, voir Mansour, 2017).

Un motif supplémentaire renvoie à une conception patrimoniale des dépenses d'équipement. Dans cette perspective, les dépenses d'équipement sont considérées favorablement car elles contribuent à enrichir la collectivité en accroissant le montant de ses actifs. L'investissement témoignerait ainsi de choix politiques tournés vers l'avenir et refléteraient indirectement la qualité de la gestion des affaires publiques par les élites politico-administratives locales. *A contrario*, les dépenses de fonctionnement peuvent être perçues comme le résultat d'un héritage politique contraignant les décisions d'aujourd'hui, tout en étant discréditées par le fait qu'elles sont à fonds perdus : contrairement aux investissements qui contribuent à la formation de capital fixe, c'est-à-dire à des actifs, les dépenses de fonctionnement sont dissipées à mesure de leur débours.

⁶⁸ L'idée que l'investissement public dans des équipements et réseaux a des effets directs sur le développement reste sujette à débat, à l'image des effets structurants prêtés aux infrastructures de transport qui ont pu être décrits comme relevant d'un « mythe politique » (Offner, 1993).

⁶⁹ Il convient néanmoins de nuancer ce propos. La propreté urbaine, les horaires d'ouverture des équipements publics et même la température de l'eau des piscines municipales, peuvent très bien faire l'objet d'une mise en problème public, alimentant des controverses politiques, en particulier lors de la campagne électorale, formulées en termes de niveau des dépenses de fonctionnement.

Une telle conception encourt le risque de négliger les interdépendances entre ces deux types de dépenses comptables qui, nous l'avons vu, contribuent conjointement à la production des services publics locaux et reposent sur des chaînages temporels en raison du cycle de vie des équipements. Néanmoins, en séparant ces deux types de dépenses, la classification comptable participe elle aussi à la construction et au renforcement de catégories de pensée et d'action influençant les choix politiques et administratifs locaux, et en contribuant à la hiérarchisation des postes budgétaires, en privilégiant un type sur le second. Bien que des travaux soient nécessaires, on peut extrapoler des recherches sur la performativité des normes comptables (Bardet, 2014) que les distinctions inscrites par exemple dans la M14 (la norme comptable s'appliquant au budget principal des collectivités du bloc local) soient susceptibles de contribuer à favoriser les dépenses qui relèvent de l'équipement du territoire plutôt que ce qui participe au fonctionnement quotidien de cet équipement et des services locaux. À titre d'exemple, parmi les indicateurs utilisés par les acteurs des finances locales, la capacité d'autofinancement – qui mesure l'excédent des recettes de fonctionnement pouvant être consacré aux dépenses d'investissement – est systématiquement mobilisée pour juger, si ce n'est de la bonne santé d'une collectivité locale, du moins de sa « bonne gestion ».

Cette performativité des ratios comptables équipant les politiques budgétaires locales est le fruit d'une construction sociale dans laquelle les agents politiques et administratifs locaux ne sont pas seuls. Ils participent avec bien d'autres acteurs de la gestion financière publique à un double mouvement de valorisation de l'investissement public local et de dévalorisation des dépenses de fonctionnement. Les recommandations et prescriptions émanant de diverses institutions et acteurs politiques⁷⁰, financiers, juridiques⁷¹, professionnels⁷² et savants⁷³ contribuent à cette lecture des finances locales. De telle sorte qu'au motif de la gestion financière, les collectivités sont incitées, voire contraintes, à se ranger à des principes de « bonne gestion » (Guenoun *et al.*, 2015), passant par la recherche d'économies et de contrôle de leurs dépenses (Carassus *et al.*, 2017). L'attention et les réductions sont principalement portées à l'encontre des charges de fonctionnement récurrentes, dont la forte progression ne cesse d'être soulignée, notamment en rapport du niveau des dépenses d'équipement, qui est pour sa part considéré comme trop faible⁷⁴. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi stigmatisées en raison de leur rôle dans la manifestation d'un effet (de) ciseaux (pour une analyse critique, voir Ségas, 2016), selon lequel les dépenses excèdent les recettes, ce

⁷⁰ En 2011, François Fillon, alors Premier ministre, enjoignait par exemple les collectivités territoriales à « adopte[r] une démarche aussi rigoureuse que celle de l'État dans leur gestion et la maîtrise de leurs effectifs, qu'elle porte le nom de RGPP ou un autre » (cité par Navarre, 2014). À partir de la moitié des 2010, les objectifs assignés par l'État aux collectivités incluent la maîtrise de leur trajectoire dépensière à travers l'indicateur de la capacité de désendettement, rendue plus contraignante pour les collectivités ayant ratifié les contrats dits de Cahors en 2018.

⁷¹ A l'image des Chambres régionales des comptes à travers la formulation de leurs avis. À titre d'exemple, la Chambre régionale des comptes d'Ile de-France fait la recommandation suivante dans son rapport d'observation sur la commune de Pantin :

« Pantin apporte ainsi l'exemple de l'ajustement d'une commune aux baisses de dotations de l'État parvenant même à un désendettement progressif sur la période. Si la stratégie financière a été respectée au prix d'une augmentation de la fiscalité, il conviendrait de la compléter désormais, avec l'adjonction d'un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement. » (CRC, 2017, p.4)

⁷² Bureaux d'études et cabinets de conseils en finances publiques locales.

⁷³ C'est le cas d'une partie des travaux issues de l'économie et de la gestion publique, adoptant une position normative sur l'évolution souhaitable des finances publiques locales, et faisant sienne l'objectif de redressement des comptes publics au titre de leur soutenabilité.

⁷⁴ « Depuis le début de la décentralisation, les dépenses de fonctionnement des APUL ont progressé environ trois fois plus rapidement que leurs dépenses d'investissement » (Jaune budgétaire, 2020, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2020, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales).

qui serait préjudiciable à la « bonne santé » financière de chacune des collectivités, comme de leur ensemble⁷⁵.

Ces différents motifs (politiques, économiques, électoraux, patrimoniaux, comptables et de gestion financière) sont susceptibles de conduire à une appréciation positive de l'investissement public local. Il ne s'agit pas de prétendre pour autant qu'une telle convention est entièrement hégémonique, ni absolument immuable. Le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire est en réalité susceptible de malmener ce principe de sanctuarisation de l'investissement public local alors que la priorité portée à la réduction des dépenses des collectivités gagne dans les discours et les pratiques. On ne peut exclure que l'austérité pousse à un réexamen de l'investissement public local y compris par les élites politico-administratives qui en sont traditionnellement les championnes, à mesure que l'objectif de redressement des finances publiques gagne en légitimité et priorité.

De manière générale, la baisse récente de l'investissement public local reste néanmoins perçue comme un problème. La multiplication de rapports et études à son sujet souligne une attention appuyée, depuis la publication de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales entièrement consacrée à l'investissement public local (OFGL, 2019a) jusqu'au rapport Rebeyrotte et Pires-Beaune soumis à l'Assemblée nationale en mars 2019. Cet intérêt teinté d'inquiétude témoigne en creux de la vivacité de cette convention d'investissement partagée entre des acteurs publics aussi bien locaux (élus, personnels des administrations locales, experts en finances publiques) que nationaux. On pourrait d'ailleurs se risquer à interpréter la priorité accordée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement comme la confirmation de la force de cette convention. En réduisant ces dernières, tout en plaçant le recours à l'emprunt sous surveillance croissante au titre du rétablissement des finances publiques⁷⁶, il est alors possible, toutes choses égales par ailleurs, de favoriser la constitution d'une épargne et donc la possibilité d'investir à l'avenir dans la réalisation de nouveaux équipements.

Au total, outre son importance dans les budgets locaux et son rôle dans la production de services publics locaux, c'est à la lueur d'un tel attachement que l'investissement public local constitue un analyseur pertinent pour documenter les interactions entre le resserrement de la contrainte budgétaire et l'évolution de l'action publique locale. L'importance des enjeux politiques, patrimoniaux, économiques, environnementaux que des élites politico-administratives locales et nationales attribuent à l'investissement public en fait un mode d'action budgétaire susceptible d'être plus préservé face à des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire qui privilégieraient de cibler les dépenses de fonctionnement.

⁷⁵ Une telle conception du monde est réinvestie par des logiques politiques et professionnelles. En effet, la capacité à rétablir la « santé financière » ou à démontrer une « bonne gestion » devient une ressource mobilisée tant par des candidats dans le cadre de la compétition électorale que par des personnels administratifs dans leur carrière au sein des administrations locales (IPL, En cours de rédaction, volume 2).

⁷⁶ Ce raisonnement n'est pas propre aux élus locaux délégués aux finances ou aux services financiers des administrations locales. On le retrouve sous la plume des magistrats financiers, à l'image de la recommandation faite à la Métropole de Tours par la Chambre régionale des Comptes du Centre - Val de Loire qui voit dans la baisse des dépenses de fonctionnement la condition pour soutenir l'investissement public local :

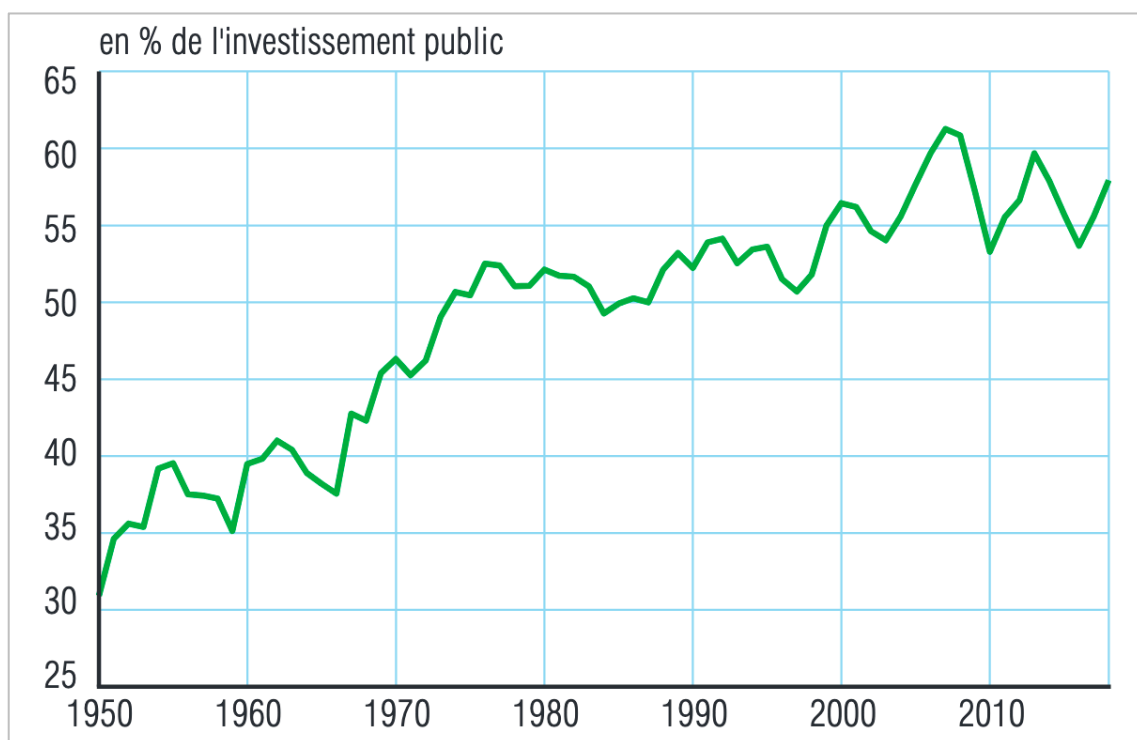
« La maîtrise des charges est une condition indispensable de l'amélioration de la capacité d'autofinancement qui est une garantie du maintien d'un haut niveau d'investissement à fiscalité constante, compte tenu de marges étroites en matière d'endettement. » (CRC Centre- Val de Loire, 2019, p. 5)

L'importance accordée à l'investissement public local peut se comprendre par ailleurs à l'aune d'une évolution au long cours à travers laquelle les collectivités locales sont progressivement devenues les principaux maîtres d'ouvrage publics en France, tout particulièrement à la suite de la décentralisation. L'administration centrale explique ainsi comment :

« Le transfert aux départements et aux régions de compétences en matière de collèges, de routes, de lycées, de transports ferrés..., soit encore de compétences fortement infrastructurelles, s'est accompagné d'une hausse des dépenses d'équipement de ces collectivités et d'une modification de la structure de leurs budgets » (Direction Générale des Collectivités locales, 2007).

La part des administrations publiques locales dans l'investissement public total est ainsi passée de 30% en 1950 à plus de 60% au mitant des années 2000⁷⁷. Néanmoins, et même après neutralisation des effets du cycle électoral, cette part diminue depuis, passant même en dessous de 55% depuis le mandat de 2014 (FIGURE 3). Même la remontée des dépenses d'équipement durant la fin de mandat, en 2018 et 2019, reste à un niveau inférieur à celle observée lors de la précédente mandature. C'est que, en dépit de l'attachement affirmé à l'investissement public local, le niveau de ce dernier a connu une évolution défavorable durant l'essentiel des années 2010.

FIGURE 3 : LE POIDS DES INVESTISSEMENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (1950-2018) SELON L'INSEE



Source : Insee, comptes nationaux, base 2014

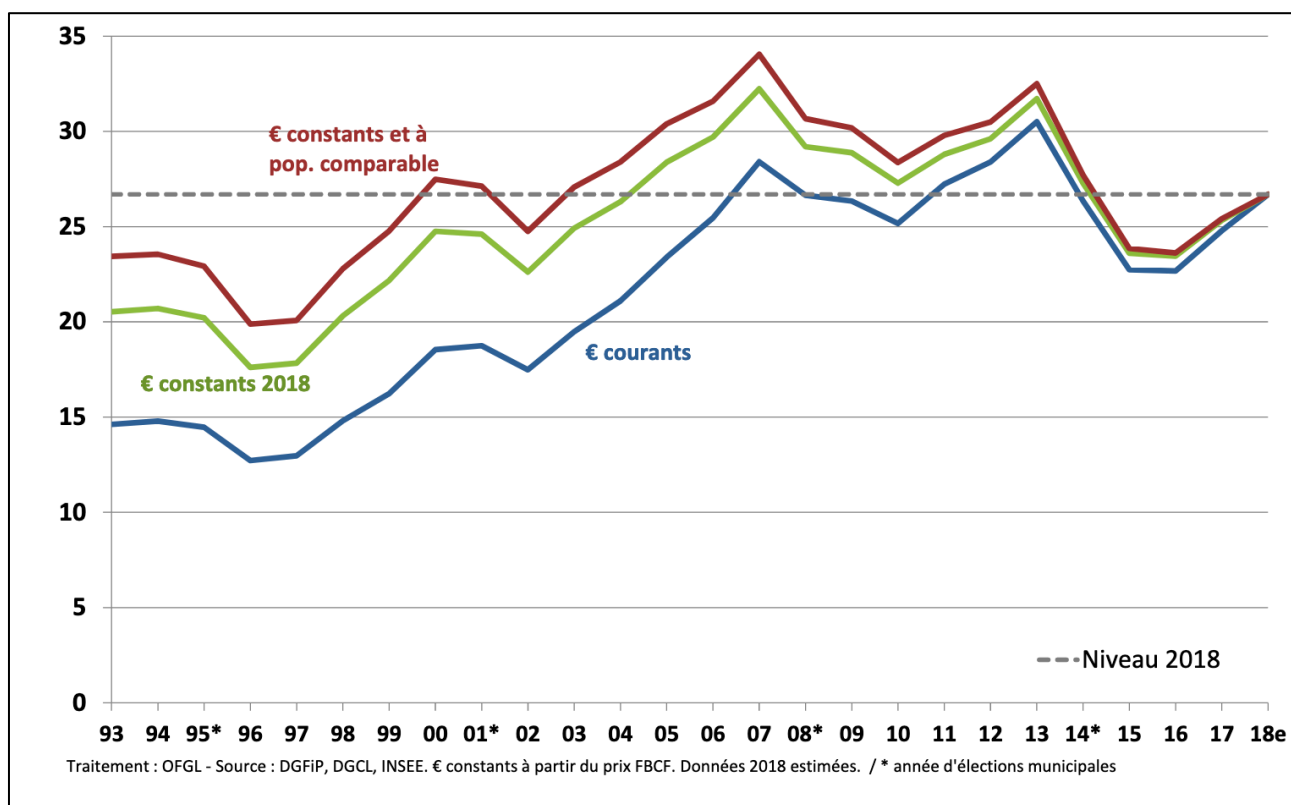
2.1.3. La baisse de l'investissement public local

Les données fournies par les administrations publiques retraitées par l'OFGL confirment ce tassement de l'investissement public local, notamment pour les collectivités du bloc communal (FIGURE 4). Si

⁷⁷ Cette valeur inclut les investissements militaires. La part avoisine 70 % si l'on en reste à formation brute de capital fixe via des investissements civils.

l'accroissement du montant de leurs dépenses d'équipement n'a pas été constant (on aperçoit une stagnation durant les années 1990, qui tranchait avec la forte hausse des décennies précédentes⁷⁸), elle met à jour le niveau bas observé en 2018, et qui peinait même à retrouver celui du début des années 2000. Même en tenant compte de la variabilité intra-mandat des investissements, succède ainsi à une trajectoire globalement haussière de la fin des années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, une tendance opposée : le mandat 2008 à 2014 ne se caractérise plus par une hausse des dépenses d'équipement, mais par leur stagnation ; la mandature 2014-2020, au regard les données à notre disposition, affiche une diminution nette⁷⁹ que la hausse de fin de mandat ne suffit à compenser.

FIGURE 4 : ÉVOLUTION DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DU BLOC COMMUNAL SELON L'OFGL (1993-2018)



Source : OFGL, 2019a

Cette baisse des dépenses d'équipement peut s'expliquer de nombreuses manières. Elle pourrait être liée à l'ampleur d'investissements engagés durant les mandatures précédentes et qui, en raison de la durée de vie des ouvrages, les rendrait moins investisseuses depuis la fin des années 2000. Elle pourrait aussi traduire une diminution des ressources fiscales de certaines collectivités, ou encore de difficultés dans l'accès à des prêts auprès des établissements de crédit.

Tout en conservant à l'esprit que les budgets locaux sont constitués d'un grand nombre de postes de recettes, et que ces derniers sont susceptibles de tempérer les effets de la variation d'un seul d'entre eux,

⁷⁸ Guenguant et Uhaldeborde (2000, p. 455) ont qualifié les années 1990 comme celles d'une « crise » de l'investissement public local. Ceci les amena à interroger ses facteurs (dont ils soulignaient la multidimensionnalité, tout en insistant sur l'importance d'une conjoncture économique très défavorable) ainsi que la portée de la reprise observée en 1998 et 1999. Entre « le feu de paille » ou « le retournement structurel » qu'ils décrivaient, les années 2000 auront montré qu'il s'agissait d'un retour à une croissance soutenue de l'investissement public local.

⁷⁹ « À titre d'exemple l'année 2017 voit les dépenses d'équipement totales du bloc local s'établir à 32,3 Md€ contre 35,6 Md€ en 2011 pour le cycle précédent (- 9 %), deux années pourtant positionnées au même moment du cycle électoral » (Adisson et al., 2020, p. 27).

cette baisse n'en reste pas moins concomitante du déploiement de politiques visant à la maîtrise des dépenses publiques. Nous l'avons vu, le renforcement de mesures de contrainte budgétaire est sensible dès la fin des années 2000⁸⁰.

Ne possédant pas l'inertie des dépenses de fonctionnement dont nous avons relevé certains facteurs (continuité de service, sujétions exogènes, pacification des relations entre services financiers et dépensiers), les dépenses d'investissement sont susceptibles d'être plus immédiatement remises en cause dans le cadre de pratiques d'incrémentalisme budgétaire. Si la maîtrise des dépenses de fonctionnement vise, toutes choses égales par ailleurs, à favoriser la constitution d'une épargne dans la perspective de réaliser des dépenses d'équipement tout en minimisant la part des emprunts désormais sous surveillance, il apparaît que, de manière concomitante, la sensibilité accrue à la maîtrise des dépenses publiques n'a de cesse de rappeler à l'esprit des gestionnaires des collectivités locales le fait que de nouveaux investissements peuvent se traduire par des besoins accrus en fonctionnement, en raison du chaînage temporel qu'ils induisent.

Une telle évolution éclaire en passant d'une lumière différente l'affirmation répétée de l'importance de l'investissement public local, en soulignant son historicité. On ne peut exclure que c'est à mesure que les dépenses d'équipement perdent de leur primauté effective dans les pratiques budgétaires, que des discours de re-légitimation sont interposés.

On ne saurait pourtant établir aisément une relation causale entre la baisse des dotations centrales incarnant le resserrement de la contrainte budgétaire et celles de l'investissement public local et ce faisant, de la capacité d'action budgétaire des collectivités (pour des tentatives, voir CDC 2015, OFGL 2019a, ainsi que l'ENCADRE N° 7 ci-dessous). Deux raisons l'expliquent. Tout d'abord, la mécanique des budgets des collectivités locales est rendue complexe en raison de la disparité des ressources mobilisables, et du cloisonnement partiel des sections d'investissement et de fonctionnement. Bien des ajustements dans les ressources et les dépenses sont susceptibles de tempérer l'évolution d'un poste, laissant incertain l'évolution du niveau des dépenses d'équipement *in fine*. On ne peut tenir pour acquis que la baisse de la dotation globale de fonctionnement ait un effet direct et entier sur les dépenses d'équipement.

Surtout, cette relation ne peut être envisagée sans prendre en compte la grande diversité des configurations budgétaires locales. Ce constat à valeur générale (bien des travaux ont mis en exergue l'importance des différenciations budgétaires entre collectivités de même niveau) est d'autant plus important que l'exercice de la contrainte est opéré de façon spatialement différenciée par l'État central en raison notamment de la péréquation, dont le poids va en se renforçant de surcroît. En matière d'investissement public local, plusieurs travaux récents ont identifié des différences entre collectivités territoriales à la fois dans le niveau de l'investissement public local, et dans ses évolutions, tout en pointant des facteurs financiers et socio-économiques qui y sont liés (voir [ENCADRE N° 7](#)).

⁸⁰ Sans qu'il s'agisse de reprendre l'ensemble des éléments développés dans la section 1, il s'agit notamment de la désindexation de l'enveloppe normée s'appliquant tout d'abord aux dotations de fonctionnement transférées par l'État aux collectivités, puis l'année suivante aux dotations d'investissement. On pense également à la réforme de la fiscalité qui a pour effet de limiter le dynamisme des recettes fiscales (en 2010 pour la taxe professionnelle, plus récemment pour la taxe d'habitation), au gel puis à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, aux objectifs financiers de maîtrise des dépenses publiques locales et de l'endettement, dont l'application a été renforcée ensuite à travers le mécanisme de la contractualisation pour les collectivités gérant les budgets les plus importants (contrat dit de Cahors).

**ENCADRE N° 7 : LES DIFFERENCIATIONS INTERTERRITORIALES DE L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL
DANS LES ANNEES 2010 : REVUE DE TRAVAUX RECENTS**

Plusieurs études récentes ont interrogé l'évolution récente des dépenses d'équipement des collectivités territoriales⁸¹.

La plupart d'entre elles mobilisent des modèles économétriques, par strates de collectivités ou par analyse individuelle des collectivités, ce qui permet de mesurer, toutes choses égales par ailleurs, les effets de la baisse des dotations de fonctionnement provenant de l'État, et pour l'une d'entre elle des dotations d'investissement (DGCL, Büsch, 2018), sur le niveau des dépenses d'équipement. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'on sait par ailleurs que les dotations expliquent la majeure partie des disparités de dépenses (toutes dépenses confondues) entre les collectivités, loin devant le revenu par habitant par exemple qui reste pour sa part marginal dans les différenciations (Cour des Comptes, 2016, p. 10).

Les résultats confirment une influence de l'évolution du niveau des concours financiers de l'État sur celui de l'investissement public local, pour tous les niveaux de collectivités (régions, départements, bloc communal). L'étude de la CDC observe par ailleurs une « asymétrie » de cette relation en cas d'approfondissement de la contrainte budgétaire par des baisses répétées : « l'impact dépressif sur l'investissement se renforce avec le temps lorsque les baisses se suivent » (2015, p. 5) soulignant le caractère cumulatif des effets des coupes budgétaires dans les concours centraux sur l'investissement public local.

Les travaux mettent tous en relief des différenciations interterritoriales, c'est-à-dire entre les collectivités d'un même niveau. Dans cette perspective, les approches économétriques sont mobilisées pour tester des facteurs explicatifs. Les effets de l'évolution des dotations de l'État sur l'investissement public local sont par exemple différents selon la taille des communes et leur caractère plus ou moins rural : les communes ou groupements de communes respectivement de moins de 20 000 habitants et situées dans un département dit rural sont susceptibles d'enregistrer une élasticité jusqu'à 6 fois plus importante dans l'évolution de leurs dépenses d'équipement (CDC, 2015, p. 6).

L'OFGL détaille d'autres facteurs relevant de variables financières ou d'environnement (2019a, p.11 et 12) dont le poids varie selon les strates de population des collectivités. Parmi les plus notables, sont recensés :

- la situation financière initiale, en particulier la capacité d'autofinancement des investissements ;
- l'importance des immobilisations, en remarquant que « l'ampleur des investissements passés est une source d'un besoin actuel et d'un investissement de renouvellement » (*ibid.*, p. 11) ;
- le potentiel fiscal, qui témoigne de l'aisance de la collectivité pour investir, mais aussi de besoins d'investissement (par exemple les attentes formulées par un tissu d'entreprises dense expliquant la richesse fiscale de la collectivité) ;
- des caractéristiques géo-économiques (commune de montagne, touristique ou rurale) et socio-démographique (composition des populations) : le niveau des investissements est plus élevé pour les petites communes, les communes rurales, ainsi que pour les communes de montagne ou à économie touristique.

Si ces travaux d'économétrie révèlent des facteurs de différenciation interterritoriale, ils ne permettent en revanche pas de proposer une typologie des profils financiers des collectivités. Seule l'étude de la BPCE s'y emploie en ayant recours à une analyse par composantes principales (ACP). Appliquée à « onze

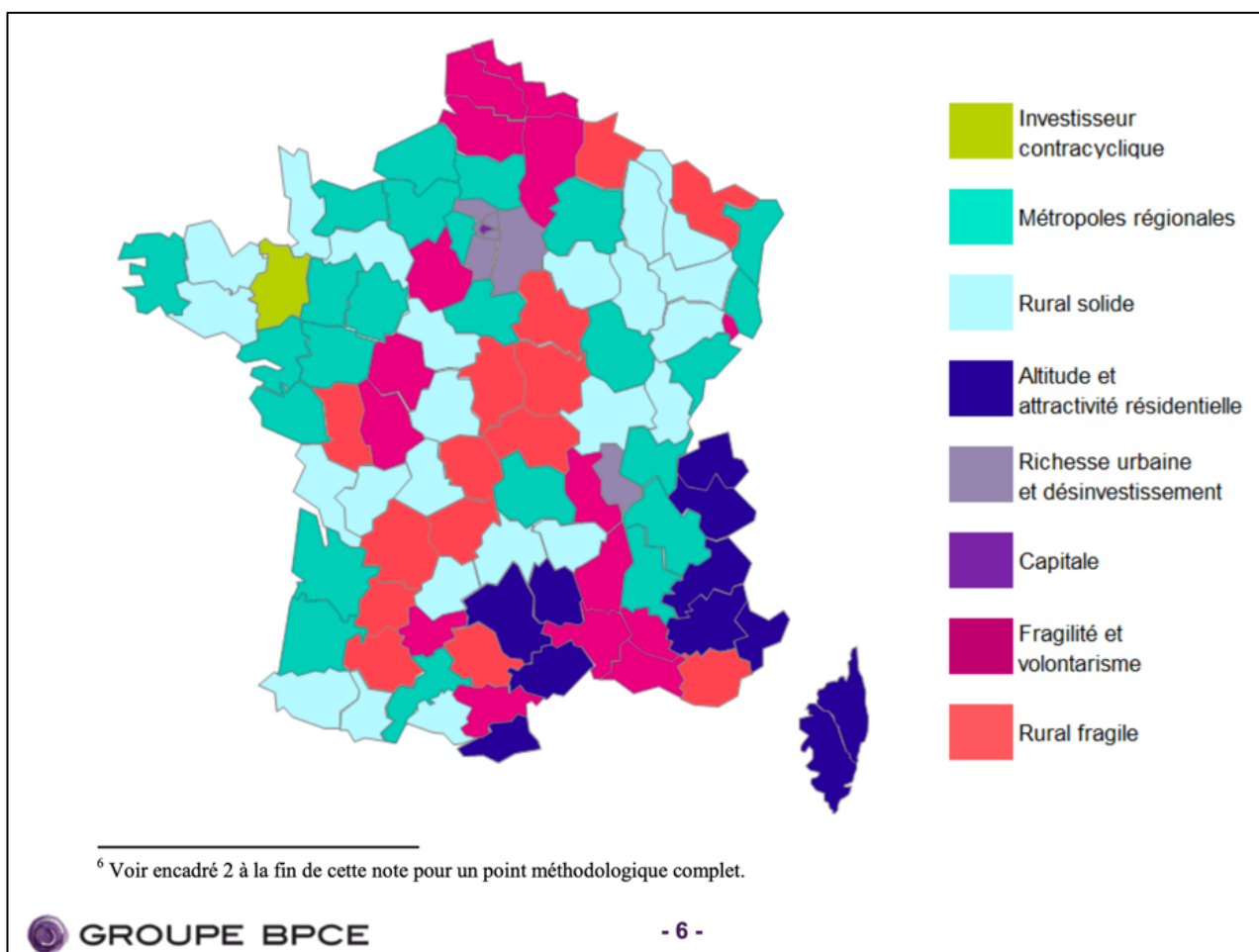
⁸¹ Il s'agit en particulier d'une étude de la Caisse des dépôts et consignation publiée en 2015 et portant sur « l'impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités » entre 2001 et 2013 (CDC, 2015) ; d'un Bulletin d'information statistique de la DGCL daté de 2018 sur « l'investissement des communes et son financement » entre 2012 et 2017 (DGCL, Leforestier et Niel, 2018) ; d'une étude « flash » publiée la même année par la Direction Études et Prospective de la BPCE qui analyse « les dynamiques territoriales de l'investissement public local » entre 2011 et 2016 (BPCE, 2018), et enfin, en 2019, d'une publication « Cap sur l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 » par l'OFGL (OFGL 2019a). Une autre étude réalisée conjointement par la Cour des Comptes et M. Leprince en 2016 analyse plus généralement l'évolution des dépenses locales, sans mention spécifique de leurs investissements, en fonction de facteurs de ressources et de charges (Cour des Comptes, 2016).

variables financières, démographiques, économiques, et sociologiques » (BPCE, 2018, p. 6), elle permet aux auteurs de distinguer 8 profils de collectivités, qui sont cartographiées au niveau départemental par souci de lisibilité (voir FIGURE 5 ci-dessous). Outre l'importance des différences entre collectivités, ce travail insiste, non sans se départir d'une lecture normative attestée par le choix des termes, sur le rôle de « facteurs politiques » renvoyant ici à « l'importance de la bonne gestion des collectivités, leur niveau d'endettement initial avant que la situation ne se dégrade réellement » (*ibid.*, p. 11).

Par ailleurs, « (d)es facteurs socioéconomiques sont également des déterminants importants de l'investissement public local : les zones les plus pauvres et les moins dynamiques, en termes de croissance du PIB et de croissance démographique, sont également celles dont la situation s'est la plus dégradée au cours des dernières années. » (*ibid.*, p. 11). Sont également pointés les territoires ruraux et de montagne dont les investissements sont supérieurs à la moyenne. *A contrario*, les « métropoles régionales » sont dans une situation financière moins dégradée, en dépit de la baisse des concours financiers.

Indépendamment de la méthodologie retenue, ces travaux récents partagent le même constat de la diversité des trajectoires de l'investissement public local entre collectivités, et son lien avec le resserrement de la contrainte budgétaire.

FIGURE 5 : CARTOGRAPHIE DE LA TYPOLOGIE DES COLLECTIVITES LOCALES AU NIVEAU DEPARTEMENTAL SELON L'ETUDE DE LA BPCE



Source : BPCE, 2018, p. 6

Ces récents travaux contribuent à mettre en valeur l'importance de facteurs de différenciations⁸² interterritoriales pour analyser la relation entre politiques de contrainte budgétaire et évolution de l'investissement public local. Cette relation doit en effet être comprise au regard des spécificités budgétaires locales (de ressources et de charges) et de la saisie de ces spécificités par des acteurs politiques nationaux (par exemple à travers la mise en œuvre du mécanisme de la péréquation) et locaux (ayant leurs propres priorités en matière d'investissement), ou encore par d'autres acteurs participant au financement de ces politiques (établissements de crédit par exemple). Il s'agit par ailleurs de penser la mobilisation de marges de manœuvre budgétaires (fiscales, financières, patrimoniales...) elles-mêmes plus ou moins contraintes par les caractéristiques des systèmes territoriaux, dont notamment les propriétés sociales de leurs populations, ainsi que par des choix fiscal-financiers antérieurs susceptibles d'alimenter une dépendance au sentier et des effets de chaînage temporels.

Ce faisant, nous apercevons les linéaments d'un cadre analytique d'ensemble que nous proposons désormais de définir.

2.2. Les configurations budgétaires locales : une lecture systémique et dynamique des politiques fiscal-financières locales

Nous proposons le terme de *configuration budgétaire locale* pour qualifier les caractéristiques fiscal-financières des collectivités locales, et ce afin d'analyser l'évolution différenciée de leur capacité d'action budgétaire, en particulier à travers leurs trajectoires d'investissement. Désignant la forme prise par un ensemble faisant système (Larousse) la notion de configuration présente un triple intérêt.

Premièrement, elle permet de dépasser l'écueil pointé précédemment et qui consiste à considérer qu'une variation d'un poste budgétaire pourrait avoir un effet direct et entier sur un autre poste. La réalité de la fabrique des budgets locaux est toute autre. Ainsi, nous l'avons évoqué, les dépenses locales d'équipement sont-elles dépendantes, non seulement, des montants des ressources (dotations et subventions, prêts...) spécifiquement dédiées, d'un point de vue comptable, au financement de l'investissement public local (il s'agit de la section d'investissement), mais également de l'épargne des collectivités, c'est-à-dire au différentiel des recettes de fonctionnement comparativement aux charges courantes. Épargne dont on sait qu'elle est tributaire de l'ensemble des facteurs susceptibles de peser sur chacun des postes composant la section de fonctionnement. Penser les budgets comme configuration, c'est se donner les moyens de prendre en compte, au sens figuré comme au sens littéral, les interdépendances systémiques qui tiennent les différentes postes budgétaires ensemble.

Deuxièmement, l'usage de cette notion permet de mettre à distance une perspective consistant à considérer, intentionnellement ou non, les collectivités de manière homogène, trait que l'on observe régulièrement dans des travaux portant sur les finances publiques locales, par exemple en économie, en droit ou encore en science politique (voir [ANNEXE N° 1](#), et IPL, en cours de rédaction, volume 2). Bien qu'elles visent à mieux tenir compte des différences interterritoriales, les distinctions entre types de collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes) ou encore par strates de collectivités (selon leur taille démographique généralement) sont d'une utilité limitée en la matière, puisqu'elles contribuent à réduire les différenciations interterritoriales à ces seules dimensions. En insistant sur un critère respectivement politico-administratif pour les découpages institutionnels et de taille démographique pour une approche par strates,

⁸² Les travaux mentionnés ne visent pas à renseigner des *inégalités* interterritoriales au sens retenu dans la présente recherche.

ceci a pour effet de masquer la multi-dimensionnalité des facteurs intervenant dans ces différenciations. L'étude de la configuration budgétaire de chacune des collectivités locales aide à mettre à jour la diversité des réponses et des ajustements fiscalo-financiers locaux, notamment dans le cadre de l'exercice du resserrement de la contrainte budgétaire⁸³.

Troisièmement, la notion de configuration budgétaire locale permet d'inclure une perspective diachronique en considérant les sections, chapitres et articles qui constituent les postes budgétaires dans la nomenclature comptable⁸⁴ comme un système de flux monétaires saisi à un temps donné. En effectuant des comparaisons à des périodes différentes, il est alors possible d'observer des reconfigurations budgétaires. Au regard du rythme de la fabrique budgétaire, il est possible de proposer une analyse interannuelle des trajectoires fiscalo-financières de chacune des collectivités.

Conformément à une approche attachée à saisir les interactions entre des structures politico-économiques à inertie lente et les médiations politico-institutionnelles qui les conforment (voir section 1, p. 5), une lecture par les configurations budgétaires locales ne vise pas à promouvoir une conception « insulaire » des budgets locaux. À rebours, les configurations budgétaires locales sont à entendre comme des constructions à la croisée de processus sociotechniques plus larges (voir [ENCADRE N° 8](#) pour une description de ces processus et une illustration à partir des politiques de la dette des collectivités). S'ils constituent la toile de fond de notre analyse et si nous les convoquerons amplement comme autant de facteurs pouvant expliquer les caractéristiques des budgets locaux et de leurs évolutions (voir en particulier le développement en sous-section 6.3.2), ces processus ne sont néanmoins pas l'objet final de la recherche⁸⁵. L'entrée par les configurations budgétaires locales vise avant tout à fournir un appareillage analytique pour observer les recompositions fiscalo-financières, ici celles opérées dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire, et afin de comprendre les résultats en termes d'évolution de disparités de capacité d'action budgétaire et d'inégalités interterritoriales.

Pour cela, il est nécessaire de rendre opératoire la notion de configuration budgétaire locale en formalisant les principales dimensions que nous définissons comme leur composition (2.1.1), leur adaptabilité (2.1.2) et enfin, dès lors que le point d'entrée initial porte sur l'investissement public local, le mode de financement des investissements (2.1.3).

⁸³ Ceci n'empêche pas des travaux privilégiant l'analyse d'un niveau institutionnel spécifique, comme nous le proposons dans la présente recherche avec les collectivités du bloc local. Le montant et la structure des budgets de chacun des niveaux administratifs diffèrent en effet significativement, tant du point de vue de la composition de leurs recettes que de leurs dépenses, ou encore entre sections de fonctionnement et d'investissement. Ceci reflète des différences dans la répartition des compétences et des circuits de financement qui leur sont associés. Si un travail comparant ces différents niveaux institutionnels n'est pas dénué d'intérêt, dans le cadre d'une recherche visant à interroger l'évolution des inégalités interterritoriales d'action budgétaire à l'épreuve des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire, il est au contraire nécessaire de comparer des ensembles partageant des compétences et circuits de financement similaires.

⁸⁴ Voir par exemple la présentation de la comptabilité M14 des communes dans le *Guide pratique de l'élu*, p. 21 et suivantes. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/brochure_GPE33_2009f072.pdf

⁸⁵ D'un point de vue méthodologique, cette observation constitue l'une des raisons pour lesquelles nous n'avons pas privilégié un traitement économétrique, qui consisterait à modéliser les principaux facteurs entrant dans l'investissement public local. Sans que ce travail soit dénué d'intérêt, il ne porte pas l'analyse sur ce qui constitue l'objet principal de la présente recherche, en ce qu'elle vise à révéler les disparités de capacité d'action budgétaire, ce qui nous a conduit à privilégier un traitement typologique (voir section 3).

ENCADRE N° 8 : LES FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR LES CONFIGURATIONS BUDGETAIRES LOCALES

De multiples processus entrent dans la détermination des configurations budgétaires des collectivités locales et dans leurs évolutions, au point qu'il n'est guère aisé d'en proposer une typologie raisonnée. La littérature existante (Cepiku *et al.*, 2016 ; Gilbert et Guengant, 2004 par exemple) nous amène à distinguer trois types de facteurs que nous illustrons ensuite par une application à la politique de la dette.

Nota bene : Ce raisonnement in abstracto appuyé sur la littérature scientifique sera mis en œuvre dans l'interprétation des résultats à partir de la section 4. Une discussion synthétique est développée dans la sous-section 6.3.2. (p. 248 et suivantes) apportant une confirmation de cette grille d'analyse par la démonstration empirique cette fois.

1) Les caractéristiques des systèmes territoriaux

Le premier ensemble renvoie à l'effet des caractéristiques des systèmes territoriaux sur les budgets des collectivités locales. Qu'il s'agisse de leur environnement naturel (relief, hydrographie, composition des sols et sous-sols, etc.), de leur organisation spatiale (densité, extension), de l'orientation de leur tissu économique (exportateur, résidentiel, touristique, à forte proportion d'emploi public), des propriétés sociales de leurs populations (âge, revenus, chômage) ou encore de leur fonctionnement politico-institutionnel (degré d'intégration intercommunal, gouvernance locale), les attributs multidimensionnels des systèmes territoriaux conditionnent les ressources et les charges des collectivités, contribuant ainsi à alimenter des inégalités entre ces dernières (pour un raisonnement analytique, voire Prud'homme, 1996, p. 13).

À titre d'exemple, on sait que les caractéristiques socioéconomiques des populations, en termes de revenus, d'accès au logement ou encore de capital scolaire ou culturel induisent des dépenses qui, tant en volume que de par leur nature, sont différentes entre collectivités. Il en va de même pour les dépenses associées à l'organisation spatiale des territoires, les charges supportées par un territoire de montagne peu dense ou d'une grande agglomération n'étant pas similaires. Un raisonnement comparable vaut pour l'orientation économique : il est fréquemment avancé que les collectivités administrant un territoire touristique (stations hivernales ou balnéaires par exemple) sont amenées à gérer des budgets élevés, afin de financer les équipements et services afférents à ce mode de développement économique local. Toutes ces caractéristiques, que nous qualifierons de « socio-territoriales » ne pèsent pas que sur le niveau des dépenses. Elles ont aussi une incidence sur les disparités de ressources entre collectivités. En effet, dès lors que les recettes des collectivités sont pour une partie au moins d'origine locale (fiscalité, redevances et recettes tarifaires, vente du patrimoine public), il résulte que les caractéristiques socio-territoriales sont un facteur-clé du niveau et du type de ressources à leur disposition⁸⁶.

2) Les pratiques et choix budgétaires locaux

Si les caractéristiques socio-territoriales comptent, elles ne prescrivent pas pour autant l'exercice de la vie politique locale : à attributs territoriaux et niveaux de ressources et de charges budgétaires équivalents, les *pratiques* des élites politico-administratives locales contribuent également à une différenciation, en raison de « préférences » (Gilbert et Guengant, 2004), de priorités (Fabre, 2018) et de routines (Wildasky, 2001) qui se traduisent dans des arbitrages fiscal-financiers (Fabre, 2018). Qu'elles relèvent de choix explicites ou non, ces pratiques contribuent à hiérarchiser les relations entre les différents postes budgétaires.

⁸⁶ Le potentiel fiscal constitue un indicateur monétaire intéressant pour analyser les inégalités budgétaires entre les collectivités car il permet de mesurer des disparités de richesse potentielle liées à l'effet de la diversité des caractéristiques socio-territoriales sur les recettes des collectivités.

Si elles peuvent refléter des décisions des équipes en place, ces hiérarchisations peuvent également être conditionnées par des décisions actées sous des mandatures précédentes. Ceci loge les trajectoires budgétaires dans un « sentier de dépendance », au sens le plus étroit du terme, c'est-à-dire en raison du cadrage qu'opèrent des choix politiques antérieurs (Palier, 2019)⁸⁷.

Ce second ordre de facteurs n'est évidemment pas indépendant du premier. Si les problèmes publics mis à l'agenda peuvent dépendre de considérations idéologiques, du rattachement partisan ou encore d'alliances politiques locales, les priorités et décisions des élites politico-administratives locales sont également susceptibles d'être tributaires des attentes exprimées ou prêtées aux différentes catégories de population constituant le peuplement d'un territoire donné (électeurs, entrepreneuriat local, ...). De telles sortes que les caractéristiques du système territorial et les choix et routines fiscal-financières ne sont pas totalement indépendantes.

3) Des facteurs extra-locaux

Enfin, on ne peut comprendre les configurations budgétaires locales et leurs évolutions sans prendre en compte des processus extra-locaux. En influant sur l'orientation économique et la composition du tissu productif local d'un territoire, et *in fine* sur la structure des recettes et des dépenses des collectivités à travers le biais de la fiscalité locale par exemple, les décisions d'implantation de firmes multinationales sont susceptibles de peser sur les configurations budgétaires locales. Ce constat est en fait plus généralement vrai de toute évolution contribuant à la recomposition des systèmes productifs. Et ces exemples à dimension économique ne constituent qu'une dimension de la variété des facteurs extra-locaux.

Des instances relevant de la puissance publique entrent également en jeu, soulignant une dimension politique de ces facteurs extra-locaux. Les modalités d'allocation de leurs ressources financières par l'État central ou par l'Union européenne importent dans la composition et l'évolution des budgets des collectivités. Pensons également à l'effet des politiques des Banques centrales sur le marché du crédit aux collectivités (et donc sur leur endettement), ou encore, de manière plus indirecte, sur les dynamiques du marché immobilier qui conditionnent à la fois des dépenses des collectivités (pour permettre l'accès au logement de certaines populations exclues) ainsi que l'inégale propension des collectivités à tirer des ressources de la cession de leur patrimoine (qui dépend de la valorisation de leurs biens par les marchés).

On rattachera à ce type de facteurs extra-locaux de dimension politique, les contraintes institutionnelles qui s'appliquent aux finances publiques locales à un moment donné. Ainsi la règle imposant l'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissement impose des arbitrages entre postes au sein de chacun de ces deux ensembles. Ceci explique qu'ils constituent deux sous-ensembles principaux des configurations budgétaires locales, tout en étant eux-mêmes interdépendants à travers le transfert monétaire depuis la section de fonctionnement vers celle d'investissement sous forme d'épargne brute⁸⁸. Véritables « institutions de second rang » (Lorrain, 2008), les règles qui encadrent le domaine des finances publiques locales jouent un rôle peu visible mais important dans les configurations budgétaires locales et leurs évolutions, comme nous le verrons à plusieurs reprises.

Rappelons enfin que les configurations budgétaires locales sont exposées aux interactions possibles entre ces trois types de facteurs. Les mécanismes de péréquation en usage en France reposent par exemple sur des règles extra-locales, fixées au niveau de l'État central à travers des critères d'éligibilité et de sélection des collectivités bénéficiaires, ou en termes de part de ces dotations et de mécanismes de péréquation dans

⁸⁷ Il existe une tradition adoptant une acception plus large du terme. Tout effet de cadrage d'un système donné par son état précédent est susceptible de relever de la dépendance au sentier, au-delà donc du seul aspect des choix politiques antérieurs. Nous utiliserons le terme dans les deux acceptions, tout en précisant laquelle est employée.

⁸⁸ Dans le détail, l'excédent budgétaire de la section de fonctionnement devient une recette pour la section d'investissement dans son ensemble (on parle d'épargne brute), puis, une fois le remboursement du capital des emprunts effectué, elle constitue l'une des recettes couvrant les dépenses d'équipement (on parle cette fois d'épargne nette ou d'auto-financement). Pour une illustration visuelle, se reporter à la [FIGURE 6](#) ci-dessous.

l'ensemble des concours centraux aux collectivités, mais leur calcul s'appuie sur une liste de variables décrivant les caractéristiques des systèmes territoriaux et des budgets des collectivités qui les administrent (richesse fiscale, taille démographique, autres indicateurs socio-économiques, etc.).

Le cas des politiques de la dette des collectivités

On se propose d'illustrer la variété des facteurs entrant dans les configurations budgétaires locales à travers une analyse des politiques de mobilisation du crédit mises en œuvre par les collectivités locales.

L'état de la dette locale comme son évolution peuvent refléter plusieurs facteurs, dont le premier est lié à l'effet de *contraintes institutionnelles* incarnant un facteur politique extra-local. Pensons en particulier aux règles définissant et parfois encadrant l'endettement des collectivités, à l'image de la « règle d'or » imposant l'équilibre réel des sections, et interdisant le recours à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement. Pensons également au rôle des ratios dans la définition et désormais l'encadrement du niveau d'endettement souhaité des collectivités locales⁸⁹. Ces règles font par ailleurs l'objet d'un travail de déploiement par de nombreux acteurs publics et privés. Citons notamment les Chambres régionales des comptes qui veillent à leur respect au nom de la soutenabilité des dépenses publiques ; les établissements de crédit soucieux de préserver leurs intérêts de prêteurs en fixant des critères d'endettement ; des conseils en finances locales qui en font un domaine d'expertise ; les lois de finances pluriannuelles adoptées par le législateur en réponse notamment aux attentes exprimées dans les traités européens et l'inclusion des budgets des collectivités locales dans le périmètre de la dette publique ; ou encore le pouvoir exécutif à travers le travail des Préfets dans la négociation du dispositif de Cahors avec les grandes collectivités et dont l'un des termes porte sur le pilotage de leur capacité de désendettement⁹⁰.

La politique de la dette d'une collectivité est également dépendante de choix politiques du moment. La mandature en place peut souhaiter tirer parti du faible coût de l'emprunt proposé par les établissements de crédit pour renégocier ses prêts afin de réduire les charges associées au remboursement de la dette ou encore pour soutenir une politique d'investissement ambitieuse, légitimée par exemple par la vétusté du patrimoine public, le redimensionnement des infrastructures, le déploiement de programmes de transition écologique ou encore l'accompagnement de la croissance démographique de son territoire.

En outre, la configuration budgétaire locale en matière d'endettement suit un sentier de dépendance. Les investissements antérieurs ayant reposé sur l'emprunt peuvent grever la capacité d'endettement de la mandature en cours ; d'autres équipes municipales, moins investisseuses ont pu laisser aux élus actuels une marge de manœuvre qu'ils pourront ou non choisir de mobiliser.

Ces contraintes institutionnelles, l'héritage des décisions passées et les choix politiques actuels entretiennent des interdépendances avec le reste de la configuration budgétaire locale. Un haut niveau d'endettement pourra contraindre le financement des investissements à un recours à l'autofinancement, avec pour effet de conduire à des arbitrages au sein des recettes et des dépenses de fonctionnement, en particulier dans une période de repli des dotations de fonctionnement et des subventions d'investissement centrales.

⁸⁹ L'indicateur de référence est la capacité de désendettement (encours de la dette / épargne brute) qui estime le nombre d'années qui seront nécessaires à une collectivité, toutes choses égales par ailleurs, pour rembourser sa dette à partir de son épargne brute. Par convention, une collectivité est considérée en « zone d'alerte » au-delà de 12 années.

⁹⁰ Dans le cadre de l'application de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, il est ainsi précisé que :

« 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 ». (Ministère de l'Intérieur, 2018, p. 9, <https://www.villesdefrance.fr/upload/Circulaire%20contrats.pdf>).

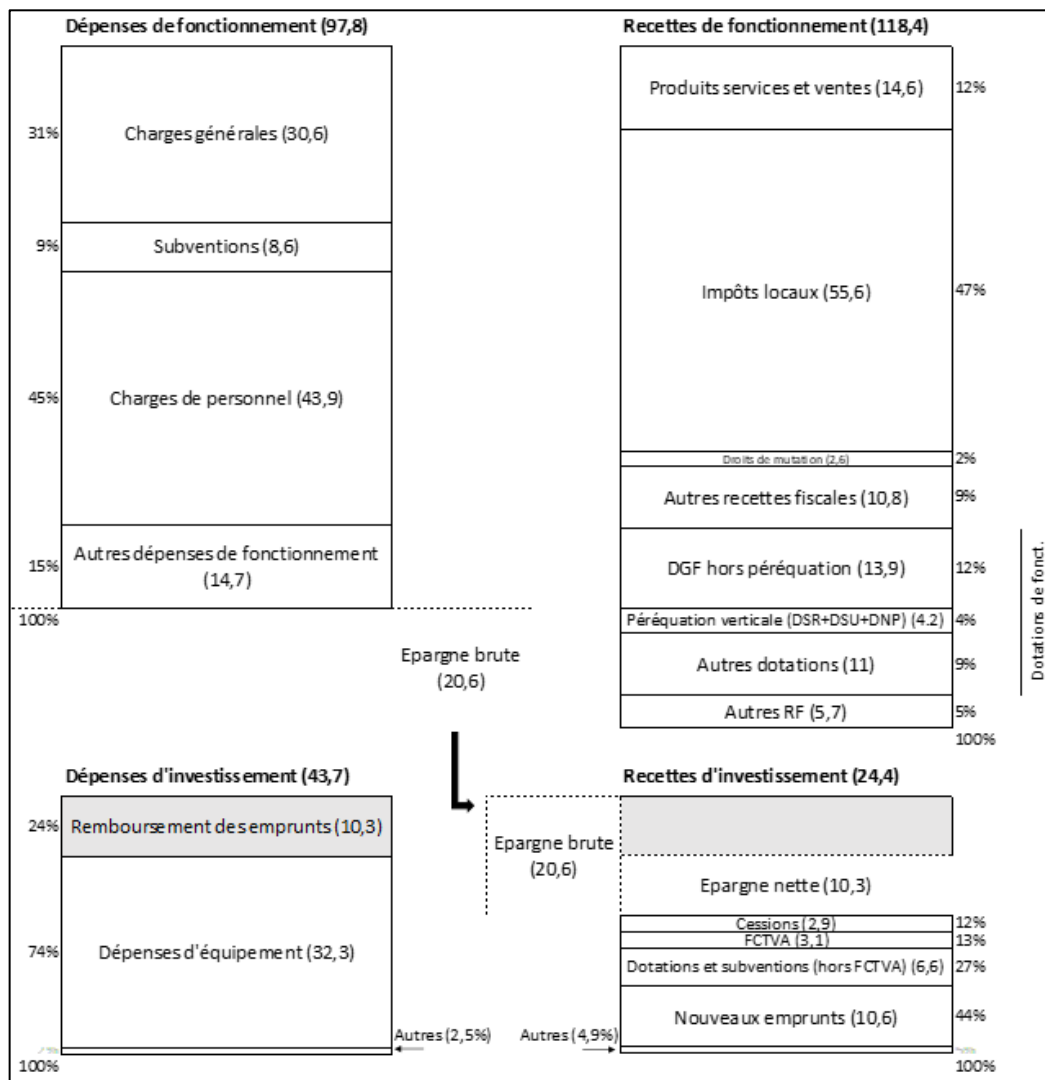
En dehors de quelques exceptions (département et métropole de Lyon à 10 ans, Corse, Guyane et Martinique à 9 ans) le plafond national de référence pour les communes et les EPCI est fixé à 12 ans.

2.2.1. La composition des configurations budgétaires locales

La *composition* d'une configuration budgétaire locale qualifie le montant et la part respective des différents postes budgétaires, incluant ainsi toutes les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement (voir [FIGURE 6](#) pour une illustration à partir du budget cumulé des collectivités du bloc communal pour l'année 2017).

La composition est qualifiée en prenant en compte des éléments relevant du niveau et de la structure des budgets. Pour le premier point, il s'agit de comptabiliser les montants des différents postes, généralement en les exprimant en euros par habitant. L'analyse de la structure renvoie quant à elle aux parts des différents postes budgétaires exprimées cette fois en pourcentage, par exemple des recettes ou des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Grâce à l'attention portée à la structure du budget, la composition permet d'appréhender des formes de hiérarchisation entre postes, ainsi que de qualifier des profils fiscalo-financiers de collectivités.

FIGURE 6 : LE BUDGET DES COLLECTIVITES DU BLOC COMMUNAL EN 2017

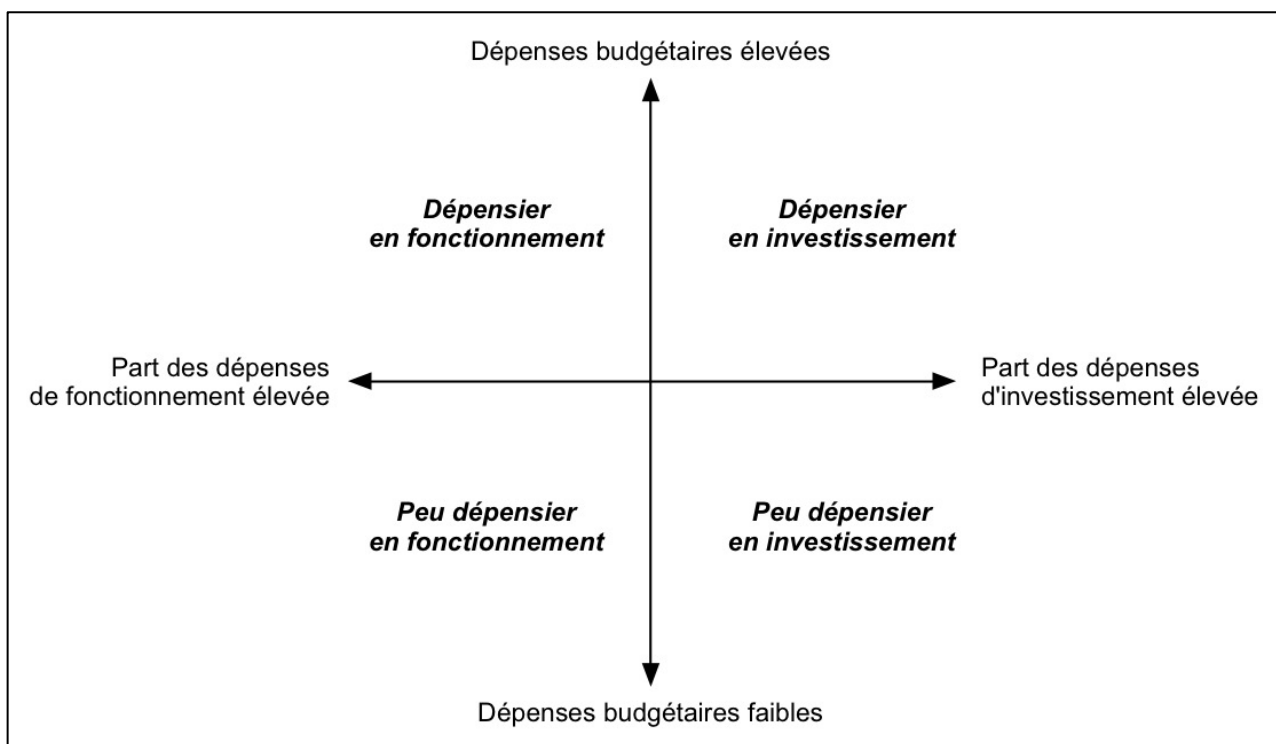


Note : Les postes budgétaires sont présentés en section 4.4.1.2. et en [ANNEXE N° 6](#).

Source : élaboration des auteur.e.s à partir de Balances Comptables 2017, DGFIP

Deux aspects sont particulièrement privilégiés dans la perspective de qualifier la capacité d'action budgétaire des collectivités. Il s'agit, premièrement, du *profil dépensier* qui décrit de manière générale le niveau des dépenses des collectivités (selon qu'elles sont plus ou moins élevées), ainsi que la répartition de ces dépenses entre les sections de fonctionnement et d'investissement. Un type de profil dépensier désignera par exemple des collectivités à haut niveau de dépenses et plutôt investisseuses par rapport à la moyenne (quadrant en haut à droite de la **FIGURE 7** ci-dessous). D'autres collectivités peuvent au contraire disposer d'un budget plus modeste et privilégier le fonctionnement (quadrant en bas à gauche).

FIGURE 7 : LES PROFILS DEPENSIERS DES COLLECTIVITES LOCALES



Source : élaboration des auteur.e.s

Deuxièmement, en raison de l'importance accordée à l'investissement public local, la présente recherche porte une attention plus particulière au *profil d'investissement*. Celui-ci caractérise la politique d'investissement héritée et actuelle d'une collectivité. Pour le premier aspect, il décrit l'importance accordée à l'investissement en mesurant la part des dépenses d'équipement par rapport aux recettes de fonctionnement⁹¹. Pour la politique passée, il prend en compte l'endettement qui résulte des investissements réalisés durant les mandatures précédentes dans la mesure où ils ont été financés par l'emprunt.

2.2.2. L'adaptabilité

La deuxième dimension des configurations budgétaires locales vise à apprécier leur plus ou moins grande *adaptabilité*. Il s'agit de fournir une indication de la malléabilité de différents leviers fiscal-financiers à disposition des collectivités. Autrement dit, ceci aide à distinguer les possibilités d'ajustement plus ou moins

⁹¹ Ceci permet de repérer des collectivités dont le niveau des dépenses d'équipement n'est pas particulièrement élevé en raison d'un faible niveau général de leurs dépenses (ce qui peut être le cas de collectivités peu riches par exemple), mais dont la part des ressources consacrées à des dépenses d'équipement serait élevée.

importantes à disposition des élites politico-administratives locales, notamment dans le cadre d'un resserrement de la contrainte budgétaire.

L'adaptabilité est exposée aux mêmes facteurs pesant généralement sur les configurations budgétaires locales (voir [ENCADRE N° 8](#)). Ainsi, les possibilités d'ajustement reflètent tant des caractéristiques socio-territoriales, par exemple des propriétés sociales de la population ou du tissu économique local, que les effets de choix politiques précédents. À titre d'exemple, le potentiel fiscal d'une collectivité, qui permet d'apprécier l'importance de la matière taxable (ménages, entreprises) calibre l'adaptabilité budgétaire d'une collectivité en limitant le niveau possible de ses recettes fiscales propres. Si toutes les collectivités d'un même niveau possèdent le même pouvoir de taux, l'effet sur leurs recettes d'une variation de la fiscalité sera d'autant plus productif que le potentiel fiscal est élevé. Dans un ordre d'idée voisin, l'intensité de la pression fiscale (qui reflète les décisions précédentes en matière de taux d'imposition) conditionne les possibilités d'un ajustement du niveau de fiscalité par la mandature en place.

Nonobstant ces effets de cadrage qui s'imposent aux collectivités locales, l'adaptabilité suppose de retenir des postes budgétaires sur lesquels les élites politico-administratives locales sont susceptibles d'exercer des choix. Il s'agit donc de postes pour lesquels elles disposent, sur le papier au moins, d'une relative latitude. En pratique, mais c'est à l'analyse de le révéler, les possibilités d'ajustement des collectivités peuvent être inégales. On peut d'ores et déjà imaginer que les marges de manœuvre sont élevées pour les collectivités conjuguant un profil dépensier relativement modeste et une grande richesse fiscale. Et l'inverse pour les collectivités dont la richesse fiscale est faible.

2.2.3. Le mode de financement de l'investissement public local

La présente recherche prend pour point de départ l'investissement public local. Conventionnellement, ce dernier se voit attribuer un ensemble de ressources qui constituent un sous-système de la composition budgétaire, à travers la section d'investissement. Ces ressources comprennent l'autofinancement provenant du solde de la section de fonctionnement, le recours à des prêts, les dotations d'équipement provenant de tiers (État, Union européenne, d'autres collectivités locales par exemple), les produits des cessions, et enfin la mobilisation de la trésorerie, cette dernière correspondant aux excédents des années antérieures. La ventilation de ces différentes ressources constitue le *mode de financement de l'investissement public local* d'une collectivité.

Bien qu'il existe des interdépendances entre ce mode de financement de l'investissement public local et la composition plus générale de la configuration budgétaire locale d'une collectivité, il s'agit bien d'un sous-système doté d'une autonomie relative. Des évolutions dans le mode de financement de l'investissement public local peuvent en effet être sans incidence sur la *composition* d'une configuration budgétaire locale. Dit autrement, le niveau et la part de l'investissement public local dans l'ensemble du budget d'une collectivité peuvent rester constants (de ce point de vue la composition de la configuration budgétaire locale est inchangée), mais cette stabilité observée à ce niveau peut s'accompagner d'une évolution du mode de financement de l'investissement public local. Ce serait par exemple le cas d'une collectivité qui compenserait une baisse de la dotation globale de fonctionnement en passant d'un modèle de financement de ses investissements reposant sur l'autofinancement à un autre modèle mobilisant plus fortement des prêts et des produits de cession de son patrimoine. Cet exemple montre que les effets du resserrement de la contrainte budgétaire sur l'investissement public local peuvent porter soit sur le mode de financement de l'investissement public local, soit sur la composition de la configuration budgétaire locale à un niveau général, soit sur les deux.

Dans le détail, le resserrement de la contrainte budgétaire peut affecter le mode de financement de l'investissement public local à travers plusieurs canaux, ce qui s'observe comptablement dans différents postes de recettes de la section d'investissement. Dans le cas d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement à l'image de celle pratiquée en France dans les années 2010⁹², l'effet sur l'investissement public local peut tout d'abord être indirect. Dans ce cas de figure, la baisse des concours financiers affecte les ressources de la section de fonctionnement, en altère le solde et, toutes choses égales par ailleurs, est transmis indirectement à l'investissement public local par la baisse de la capacité d'autofinancement. On sait néanmoins que le montant de l'épargne brute n'est réalisé qu'après un ensemble d'ajustements budgétaires possibles au sein de la section de fonctionnement. Une collectivité peut bien sûr choisir de répercuter la baisse de la DGF dans le niveau de son épargne brute afin de maintenir ses dépenses de fonctionnement inchangées, mais elle est également susceptible d'opter pour d'autres ajustements afin de préserver son autofinancement, par exemple à travers des coupes dans ses propres dépenses de fonctionnement.

L'effet sera plus direct lorsque le resserrement de la contrainte budgétaire se traduit par une diminution des dotations d'équipement qu'accordent l'État ou d'autres collectivités locales pour le financement d'un projet d'investissement.

Un troisième impact peut être associé à la mise en œuvre, dans le cadre de la doctrine de la maîtrise budgétaire, de politiques visant la diminution de l'endettement des collectivités, notamment en raison de la solidarité des administrations publiques dans le calcul du niveau de la dette publique nationale au regard des traités européens. Ce faisant, le resserrement de la contrainte budgétaire peut tendre à limiter la propension à mobiliser l'emprunt, et, toutes choses égales par ailleurs, notamment sans accroissement de l'épargne nette ou des produits de cession du patrimoine public, à limiter le niveau des investissements effectivement possibles⁹³.

*

*

*

L'investissement public est une composante-clé du service rendu par les collectivités dans la mesure où l'offre de services repose sur une continuité permise par des réinvestissements réguliers. Or, nous venons de montrer que c'est un poste de dépense qui, tout en étant relativement discrétionnaire, n'en reste pas moins soutenu par les élites politico-administratives nationales et locales pour de multiples motifs. De telle sorte que, dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire, l'investissement public local est pris dans une tension entre la diminution permise par sa labilité et sa sanctuarisation en raison du soutien dont il bénéficie. Alors que la baisse des dépenses d'équipement a été documentée dans des rapports et des études qui s'en inquiètent et cherchent à en expliquer les facteurs, la présente recherche porte sur les disparités en matière de capacité d'action budgétaire entre les collectivités locales qui accompagnent le resserrement de la contrainte budgétaire et affectent notamment l'investissement public local.

Pour cela, la présente section a élaboré un cadre analytique visant à qualifier les budgets des collectivités comme des configurations budgétaires. Trois dimensions permettent respectivement de qualifier l'organisation d'ensemble des flux fiscal-financiers (la composition), les possibilités d'ajustement budgétaire (l'adaptabilité) et enfin les modes de financement de l'investissement public local. Il reste à définir

⁹² On se souvient de l'importance des conditions de mise en œuvre nationales dans le déploiement des mesures d'austérité budgétaire (Cepiku *et al.*, 2016).

⁹³ Les déterminants pesant sur le recours à l'emprunt ne sont pas tous directement associés à la politique de resserrement de la contrainte budgétaire, loin s'en faut. Il existe d'autres registres de sujétions et de dépendances liés par exemple aux critères de financement retenus par les établissements de crédit et à l'abondance, plus ou moins grande, de capitaux à leur disposition, par exemple en fonction des politiques monétaires des banques centrales.

désormais les données et le type de traitement statistique qui permettront l'étude des disparités budgétaires durant les années 2010.

Section 3. Entre données fiscalo-financières et socio-territoriales, un traitement typologique des ensembles intercommunaux

La méthodologie retenue vise à analyser l'évolution des inégalités interterritoriales de capacité d'action budgétaire des collectivités locales alors que des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire sont mises en œuvre durant les années 2010. L'attention porte sur l'investissement public local car il constitue un marqueur de l'évolution de la capacité d'action budgétaire en raison des tensions qui le traversent dans cette période d'attention accrue portée aux dépenses des collectivités locales (se reporter à la section 2 pour une explication détaillée). Pour autant, les interdépendances entre postes budgétaires qui caractérisent les comptes publics locaux, la multiplicité des ajustements possibles par les collectivités locales, et enfin la diversité héritée ou actuelle des profils et trajectoires fiscalo-financières incitent à inscrire cette analyse de l'investissement au prisme de l'étude plus générale des configurations budgétaires locales⁹⁴.

La mise en œuvre du questionnement repose sur une méthode de traitement statistique de nature typologique portant sur les données fiscalo-financières disponibles pour les collectivités locales. Ceci permet d'identifier les principaux types de configurations budgétaires locales au cours de la période de resserrement de la contrainte budgétaire de la décennie 2010. Il est alors possible d'analyser l'évolution différenciée tant de l'investissement public local et des modalités de son financement que des ajustements budgétaires opérés par les collectivités locales.

Le traitement typologique est appliqué aux collectivités du bloc communal français (communes et intercommunalités à fiscalité propre). Ceci a l'intérêt de neutraliser les différences budgétaires résultant de la diversité des compétences et des circuits de financement entre niveaux de collectivités. Le choix du bloc local⁹⁵ tient avant tout à l'importance des compétences des communes et des intercommunalités en matière de production de services publics locaux, ainsi que de leur rôle prédominant dans l'investissement public local, et du poids de leur patrimoine qui résulte de ces investissements. L'analyse est réalisée à partir des budgets « d'ensembles intercommunaux » qui agrègent ceux des communes et de leurs groupements (Navarre et Rousseau, 2013a ; 2013b).

La première typologie réalisée à partir de données fiscalo-financières est ensuite croisée avec une seconde, dite socio-territoriale. Portant sur les mêmes ensembles intercommunaux, elle mobilise des variables qualifiant plusieurs dimensions du système territorial local (démographie, orientation économique, inégalités socio-économiques, etc.). Le croisement entre typologies fiscalo-financière et socio-territoriale est effectué en vue de rapprocher, d'un côté, les configurations budgétaires locales et, plus particulièrement la capacité d'action budgétaire des collectivités, et de l'autre, des caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent. Ce croisement aide à comprendre comment le resserrement de la contrainte budgétaire, sous l'impulsion de l'État et à travers les médiations politiques et financières qui participent à façonner son déploiement dans la fabrique des politiques budgétaires et les choix fiscalo-financiers locaux, se traduit de manière différenciée entre types de collectivités et de territoires, selon qu'ils sont plus ou moins riches, plus ou moins dynamiques en termes d'emplois ou de démographie...

⁹⁴ Le présent travail est donc susceptible d'intéresser des personnes souhaitant appréhender la diversité des situations budgétaires locales et de leurs évolutions récentes, autant que celles s'interrogeant plus spécifiquement sur les inégalités budgétaires entre les collectivités face au déploiement de politiques de contrainte budgétaire.

⁹⁵ Pour mémoire, les termes de bloc local et de bloc communal sont employés de manière substituable.

La section 3 détaille tout d'abord les raisons motivant le choix du traitement typologique en soulignant sa capacité à qualifier de manière raisonnée la diversité des configurations budgétaires locales (3.1). Les principales étapes du protocole méthodologique sont ensuite décrites (3.2). Le détail des choix empiriques est expliqué, en commençant par la description de la période et du double univers d'observation (3.3), et en finissant par la présentation justifiée des variables fiscalo-financières et socio-territoriales retenues (3.4).

3.1 De l'intérêt et des difficultés du recours à une analyse typologique

Il existe une variété de méthodes pour analyser l'évolution de la capacité d'action budgétaire des collectivités. Les enquêtes qualitatives ont l'intérêt de fournir des éclairages quant aux acteurs et processus conduisant aux ajustements et évolutions des profils et trajectoires fiscalo-financières locales. Elles aident à comprendre les processus conduisant au déploiement des politiques de contrainte budgétaire et aux recompositions des rapports de pouvoir caractérisant l'action publique locale. Cependant, il n'est pas possible de proposer à travers ces seuls travaux une lecture d'ensemble de l'évolution des capacités d'action budgétaire, c'est-à-dire qui intègre de manière exhaustive la totalité des collectivités (voir ANNEXE N° 2). C'est l'un des intérêts d'un traitement typologique que de couvrir l'ensemble des collectivités (3.1.1). Son utilisation nécessite néanmoins plusieurs précautions, notamment quant à l'interprétation des résultats (3.1.2).

3.1.1 Pourquoi recourir à un traitement typologique ?

La littérature existante portant sur les finances publiques locales mobilise deux principaux types de méthodes d'analyse quantitative. Le premier consiste en un travail de modélisation économétrique s'appuyant sur des régressions multiples (pour des illustrations récentes, voir CDC, 2015 ; Cour des Comptes, 2016 ; DGCL, Leforestier et Niel, 2018 ; OFGL 2019a). Cette approche consiste à chercher à expliquer la diversité des valeurs prises par une variable d'intérêt (variable à expliquer) par les valeurs d'un ensemble de variables supposément liées à celle-ci (variables explicatives). Dans notre cas, il s'agirait d'expliquer les montants de dépenses d'équipement des différents ensembles intercommunaux par des variables explicatives relevant de dimensions fiscalo-financières et/ou socio-territoriales, comme par exemple le type d'intercommunalité, les caractéristiques socio-économiques de la population, ou encore le niveau d'endettement ou l'évolution de l'épargne des collectivités. L'un des avantages principaux d'une régression tient à ce qu'elle permet d'identifier les variables les plus fortement explicatives de la variable à expliquer, tout en contrôlant les corrélations éventuelles entre les variables explicatives.

Ce type de méthode n'en reste pas moins limité pour deux raisons. D'une part, on se gardera de méprendre corrélation et causalité (CDC, 2015, p. 7) : si, en moyenne et toutes choses égales par ailleurs⁹⁶, une régression permet de calculer le montant de la baisse des dépenses d'investissement des collectivités accompagnant une diminution d'un euro par habitant de leur DGF, elle ne renseigne pas le caractère causal ou non de ce lien. D'autre part, la modélisation décrivant les écarts au comportement moyen des objets statistiques étudiés (ici les collectivités du bloc local), elle néglige implicitement la possibilité que les configurations budgétaires locales des collectivités, c'est-à-dire les liens entre postes, soient différents selon les types de collectivités (voir ANNEXE N° 1 pour une réflexion sur les types d'approche de la diversité des configurations budgétaires locales).

⁹⁶ C'est-à-dire en considérant que les valeurs de toutes les autres variables explicatives ne changent pas.

Dans une conception holistique des budgets (section 2 pour une explicitation), il s'agit non pas de travailler sur le lien entre d'un côté une variable à expliquer (les dépenses d'investissement par exemple) et d'un autre côté des variables explicatives, aussi nombreuses soient-elles, mais plutôt de considérer les différents liens existants entre *toutes* les variables constitutives des configurations budgétaires locales. Par ailleurs, il s'agit de prendre au sérieux la diversité supposée des configurations budgétaires locales en laissant ouverte la possibilité que les liens associant les flux monétaires puissent revêtir des formes différentes (en fonction des caractéristiques des systèmes territoriaux, des choix politiques locaux actuels ou passés, ou encore, par exemple, de l'appréciation des situations locales par les établissements de crédit)⁹⁷.

Un second type de méthode est qualifié dans la littérature existante de « typologique ». Il est largement utilisé en géographie (Pistre, 2011 ; Cauchi-Duval et Bergouignan, 2011 ; Dumolard, 2011), et a fait l'objet de travaux portant sur l'analyse spatialisée de données fiscales (Navarre et Rousseau 2013a ; Grandclément et Boulay, 2015 ; Casanova-Enault, 2017 ; BPCE 2018). Ce traitement combine des méthodes statistiques multidimensionnelles (analyses en composantes principales (ACP) et classifications ascendantes hiérarchiques (CAH)) qui identifient les similitudes ou les différenciations les plus fortes entre unités d'observation et aboutissent à la définition de groupes composés d'unités homogènes (la présentation de ces méthodes statistiques est détaillée en ANNEXE N° 2 : Intérêts et limites des enquêtes qualitatives pour l'analyse des configurations budgétaires locales dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire

Une enquête qualitative peut aider à retracer les acteurs, les priorités et les négociations nouées à l'occasion de la fabrique des budgets locaux, et plus largement des politiques fiscal-financières, dont celles d'investissement. C'est un ensemble de méthodes intéressant pour explorer les conceptions, les intérêts, les instruments et les ressources des acteurs nationaux et locaux, publics et privés, du champ des finances publiques locales. Elle permet plus largement d'analyser les rapports de pouvoir qui conduisent aux ajustements et aux évolutions des profils et trajectoires fiscal-financières locales, ainsi qu'à la transformation du contenu des politiques locales (Le Saout, 2017, par exemple).

Dans cette perspective, pour déjouer les limites des monographies, il est possible d'opter pour des analyses qualitatives comparatives de systèmes territoriaux et de collectivités. Il s'agit alors de révéler non seulement la diversité des configurations budgétaires locales, mais également l'étendue des modalités de réception, d'acclimatation et de prolongement des politiques de contrainte budgétaire imposées par des acteurs exogènes supra-locaux (Etat, Union européenne, établissements de crédit...) ainsi que l'ensemble des ajustements et réponses mises en œuvre par des élites politico-administratives locales, par adhésion à cet agenda ou par conformation selon les cas.

Les méthodes qualitatives et quantitatives ne s'opposent d'ailleurs pas. Afin de sélectionner des terrains d'enquête pour la comparaison, il est possible de s'appuyer sur des traitements quantitatifs visant à distinguer des profils jugés particulièrement significatifs. Le recours à une telle approche mixte a par exemple été retenu par le programme de recherche ANR INVEST et la sélection de 6 ensembles intercommunaux à partir d'un traitement typologique inspiré du rapport intermédiaire de la présente enquête. Sont croisées deux analyses typologiques portant respectivement sur des données budgétaires des collectivités locales et sur des variables qualifiant des caractéristiques territoriales. Cette exploration nourrit en retour la méthode élaborée pour le présent rapport.

Au total, les approches qualitatives peuvent aider à comprendre les processus conduisant au déploiement des politiques de contrainte budgétaire et aux recompositions des rapports de pouvoir

⁹⁷ De ce point de vue, ce n'est que dans un second temps, c'est-à-dire une fois des profils de configurations budgétaires locales identifiés, que le recours à une modélisation économétrique des dépenses d'investissement, par profil cette fois-ci, peut enrichir l'analyse. Elle permettrait de proposer des fonctions d'investissement propres à chacun des différents types de collectivités repérées, et donc de quantifier le poids des variables entrant spécifiquement dans l'investissement public local pour chacun de ces types (voir également section 9 sur cette piste d'approfondissement du travail).

caractérisant l'action publique locale. Cependant, il est impossible à travers ces travaux de proposer une lecture d'ensemble de l'évolution des capacités d'action budgétaire, c'est-à-dire qui intègre de manière exhaustive la totalité des collectivités. D'où l'intérêt de traitements statistiques, dès lors que des données budgétaires sont disponibles.

Annexe n° 3).

L'approche typologique revêt un double intérêt. Le premier tient à la capacité de l'analyse typologique à réunir un grand nombre d'unités d'observation (ici des ensembles intercommunaux) dans des classes reposant sur la proximité de leurs profils et trajectoires fiscalo-financières. Ceci permet de catégoriser la diversité des budgets locaux en considérant simultanément de très nombreuses dimensions (i.e. de variables) sans choix arbitraires préalables, ni perte majeure d'informations, et en ignorant *a priori* leur degré d'interdépendance (Navarre et Rousseau 2013b, p. 47). C'est un atout ici car les postes composant les budgets locaux sont potentiellement très nombreux, et il n'est pas certain que toutes les dimensions aient été prises en compte par les travaux existants. Ceci renforce l'intérêt de recourir à ce stade de notre réflexion à des approches multidimensionnelles, à l'image de l'analyse en composantes principales. Le traitement typologique permet de surcroît d'interroger la correspondance entre ces grands types de configurations budgétaires et les principales caractéristiques (démographiques, socio-économiques, etc.) des systèmes territoriaux. Il suffit pour cela de recourir à une seconde analyse typologique portant sur les mêmes unités d'observation, puis de croiser ensuite leurs résultats.

Le second intérêt renvoie au niveau de généralisation recherchée par l'enquête. Il s'agit en effet de concevoir une approche susceptible de sinuer entre deux écueils, d'un côté celui d'un idiosyncratisme méthodologique contraire à la production d'un savoir généralisable (et, selon lequel, la configuration budgétaire locale de chacune des collectivités serait considérée comme singulière), et, de l'autre, celui d'une conception par trop homogénéisante des systèmes territoriaux et des politiques locales ayant pour effet de voiler les disparités, et en particulier les inégalités de capacité d'action budgétaire entre collectivités (ANNEXE N° 1). La méthode typologique permet un travail de généralisation restituant la diversité des caractéristiques fiscalo-financières et socio-territoriales des ensembles intercommunaux puisqu'elle identifie des groupes de collectivités dont les configurations budgétaires locales sont les plus semblables les unes avec les autres et les plus dissimilaires avec celles des collectivités composant les autres classes (voir ANNEXE N° 3).

3.1.2 Ce que l'on ne peut pas faire avec un traitement typologique

Si le traitement typologique constitue un outil puissant pour interroger les caractéristiques et trajectoires des configurations budgétaires locales dans leurs disparités, sa manipulation doit être réalisée avec rigueur et prudence pour au moins deux raisons.

Premièrement, tout en permettant d'observer des relations entre variables, cette technique ne permet pas d'identifier ce qui relève de la cause et de l'effet. Il n'est par exemple pas possible de dire que des mesures budgétaires de contrainte (la baisse de la dotation globale de fonctionnement par exemple) déterminent tel ou tel type d'ajustements dans d'autres postes (dans l'investissement public local, dans les dépenses de fonctionnement, dans le recours à l'emprunt...). On peut par contre constater des évolutions concomitantes. On notera au passage qu'indépendamment des précautions nécessaires à l'emploi d'un traitement typologique, il n'est pas possible d'interpréter de manière univoque ces évolutions. Si la baisse de la dotation globale de fonctionnement est explicitement conçue comme une mesure de contrainte pour obtenir un ralentissement de leurs dépenses par les collectivités, il n'est guère facile de ranger d'autres évolutions dans cette catégorie, tant elles peuvent refléter également des ajustements en réaction au renforcement de la contrainte budgétaire (voir ENCADRE N° 9).

ENCADRE N° 9 : RESSERREMENT DE LA CONTRAINTE OU AJUSTEMENTS BUDGETAIRES : LA DIFFICILE INTERPRETATION DES EVOLUTIONS DES CONFIGURATIONS BUDGETAIRES LOCALES

En dehors de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement durant les années 2010, rares sont les postes budgétaires dont la variation peut être aisément et totalement attribuée à une politique de resserrement de la contrainte budgétaire, qu'elle provienne d'instances de niveau supra-local (Union européenne, État) ou soit à l'initiative des élites politico-administratives locales elles-mêmes.

Comment interpréter par exemple une évolution à la baisse des différentes dotations et subventions d'équipement ? Est-ce une stratégie complémentaire du resserrement de la contrainte budgétaire mis en œuvre par les ministères ou dans les fonds européens ? Ceci reviendrait à considérer que les ministères sectoriels qui abondent de leurs subventions des équipements publics locaux sont non seulement assujettis à une cure d'austérité, mais qu'ils la répercutent sans filtrage sur les collectivités, notamment sans priorisation entre les différents territoires. Ceci complexifie d'ores et déjà la lecture : en raison des interdépendances financières entre niveaux institutionnels, ici entre ministères centraux et collectivités locales, ce qui incarne un resserrement budgétaire pour les collectivités (moins de dotations d'équipement) est potentiellement, pour les ministères concernés, le fruit de leur propre ajustement à la contrainte budgétaire qui les affecte, brouillant ainsi les lignes de partage entre mesures de resserrement de la contrainte et ajustements à cette dernière.

Un raisonnement voisin peut être tenu pour les subventions d'équipement apportées par d'autres collectivités locales. La baisse des fonds provenant des régions, des départements peut indifféremment signaler la mise en œuvre d'une politique de resserrement de la contrainte budgétaire par ces collectivités que des ajustements commandés par une politique de contraction qui s'impose à elles et les oblige à réduire la voilure de leurs apports aux communes et à leurs groupements.

Du côté des dépenses de fonctionnement, il est ici aussi difficile d'identifier ce qui relève, d'un côté, de l'exercice de la contrainte par les collectivités elles-mêmes et, d'un autre côté, d'un ajustement plus ou moins subi au resserrement de la contrainte imposée par des niveaux supra-locaux. La lecture est brouillée par le fait qu'une diminution des dépenses de fonctionnement locales peut être sans lien direct avec la politique centrale de limitation de la dotation globale de fonctionnement, dans le cas où elle serait une réponse face à l'érosion d'autres ressources, notamment des recettes fiscales propres dont la diminution résulterait, par exemple, de la fermeture d'entreprises industrielles du territoire. On ne peut non plus exclure que la baisse des dépenses locales traduise un choix de l'exécutif local qui, répondant par exemple à des attentes de son électorat, abandonnerait une politique dépensière visant un haut niveau de services publics locaux pour privilégier désormais une forme de malthusianisme en la matière, afin de réduire le poids de la fiscalité pesant sur les ménages ou les entreprises.

Un tel raisonnement peut être étendu plus généralement à l'investissement public local. En théorie, sa baisse n'est pas forcément dépendante de l'exercice de la contrainte budgétaire. Elle peut être le contrecoup, nous l'avons vu, d'un important effort d'investissement réalisé par les mandatures précédentes. Par ailleurs, s'il y a une relation entre évolution à la baisse de l'investissement public local et contrainte budgétaire, de quel ordre est-elle : signale-t-elle un ajustement à une contrainte renforcée qui s'impose à la collectivité locale ou bien l'initiative propre d'un exécutif local désireux de réduire l'étendue des services publics locaux, ou encore la combinaison des deux ?

Il en va de même pour l'évolution du niveau de la fiscalité locale : une baisse des recettes locales est-elle le signe d'évolutions économiques et sociales défavorables et/ou l'incarnation de la priorité d'une politique visant à la réduction des prélèvements obligatoires, caractéristique des politiques de consolidation budgétaire ?

Sans qu'elles n'empêchent l'analyse, ces incertitudes commandent une grande précaution dans les interprétations avancées. C'est d'ailleurs un motif qui justifie la réalisation d'enquêtes qualitatives plus à même d'éclairer la complexité des interactions entre des héritages, des priorités politiques récentes et le cadrage des politiques fiscal-financières locales par des niveaux supra-locaux.

Deuxièmement, en inscrivant l'investissement public local ou le resserrement de la contrainte budgétaire comme des éléments participant plus largement de l'évolution des configurations budgétaires des collectivités, la méthode a bien sûr l'intérêt d'offrir une lecture à même de prendre en compte les interdépendances entre les postes budgétaires. Ce faisant, elle dépasse des raisonnements simplistes qui ne correspondent pas aux pratiques budgétaires réelles, comme celui qui lierait mécaniquement et immédiatement la baisse des transferts centraux à la réduction de l'investissement public local. Nous l'avons expliqué, la fabrique concrète du budget, qui est enserrée dans règles comptables, affectée par des spécificités locales de ressources et de charges et des choix politiques des élus, est un processus autrement plus complexe, fait d'ajustements multiples et finement reliés. Cependant, l'intérêt de cette méthode typologique n'est pas sans contreparties pour notre analyse.

Dès lors que l'on porte l'attention à de nombreux postes budgétaires dans les deux sections (d'investissement bien sûr, mais aussi de fonctionnement) et qui sont de différentes natures (des dépenses mais aussi des recettes), il n'est *a priori* aucune garantie que les traits les plus distinctifs des différents groupes de collectivités locales issues du traitement typologique renvoient principalement et systématiquement à l'importance plus ou moins grande de leurs dépenses d'équipement et à l'intensité plus ou moins forte des baisses de dotations de fonctionnement étatiques. En théorie, bien d'autres postes budgétaires sont susceptibles de structurer les différenciations budgétaires observées entre les collectivités locales, comme par exemple un plus ou moins fort niveau de dépenses de fonctionnement, une plus ou moins grande proportion de ressources fiscales locales... En conséquence, on anticipera que toutes les classes distinguées par le traitement typologique ne seront donc pas forcément en mesure de répondre immédiatement au fil directeur de la recherche, même si seule l'analyse est susceptible de le mettre à jour.

Il n'en reste pas moins que la description de chacune des classes issues de la typologie, plutôt que seulement de celles se distinguant principalement par l'évolution de l'investissement public local, est utile. Il y a bien sûr un intérêt documentaire, puisque ceci permet de présenter une cartographie exhaustive des configurations budgétaires du bloc local en France métropolitaine et de leurs évolutions durant les années 2010. Ceci constitue un apport scientifique intéressant en soi, qui complètera les rares travaux précédents (dont Navarre et Rousseau, 2013a ; 2013b). C'est aussi un outil de connaissance pour les praticiens des finances publiques locales.

Mais, outre ce double intérêt scientifique et pratique, un tel parti-pris est nécessaire dans la perspective de réaliser une analyse des inégalités de capacité d'action budgétaire des collectivités locales. En effet, il convient de prendre en compte la totalité des ensembles intercommunaux, et pas seulement ceux qui se distingueraient du reste des collectivités par les variables que nous avons retenues pour interroger la fourniture des services publics locaux. S'il est prévisible que les traits saillants de certaines classes ne renvoient pas directement à l'investissement public local ou au resserrement de la contrainte budgétaire (ce qui se traduit par le fait que ces variables d'intérêt ne seront pas statistiquement significatives dans telle ou telle classe), la mise en perspective des différentes classes les unes par rapport aux autres permettra néanmoins de tirer des enseignements *transversaux*. Dit autrement, et en dépit de son intérêt documentaire propre, l'interprétation de l'analyse typologique ne peut s'en tenir à la seule description des différentes classes prises individuellement. Cette étape constitue plutôt un point de départ pour élaborer une réflexion visant à interpréter des éléments structurants de tout ou partie des classes dans la perspective de discuter les disparités des capacités d'action budgétaire et de leurs évolutions⁹⁸.

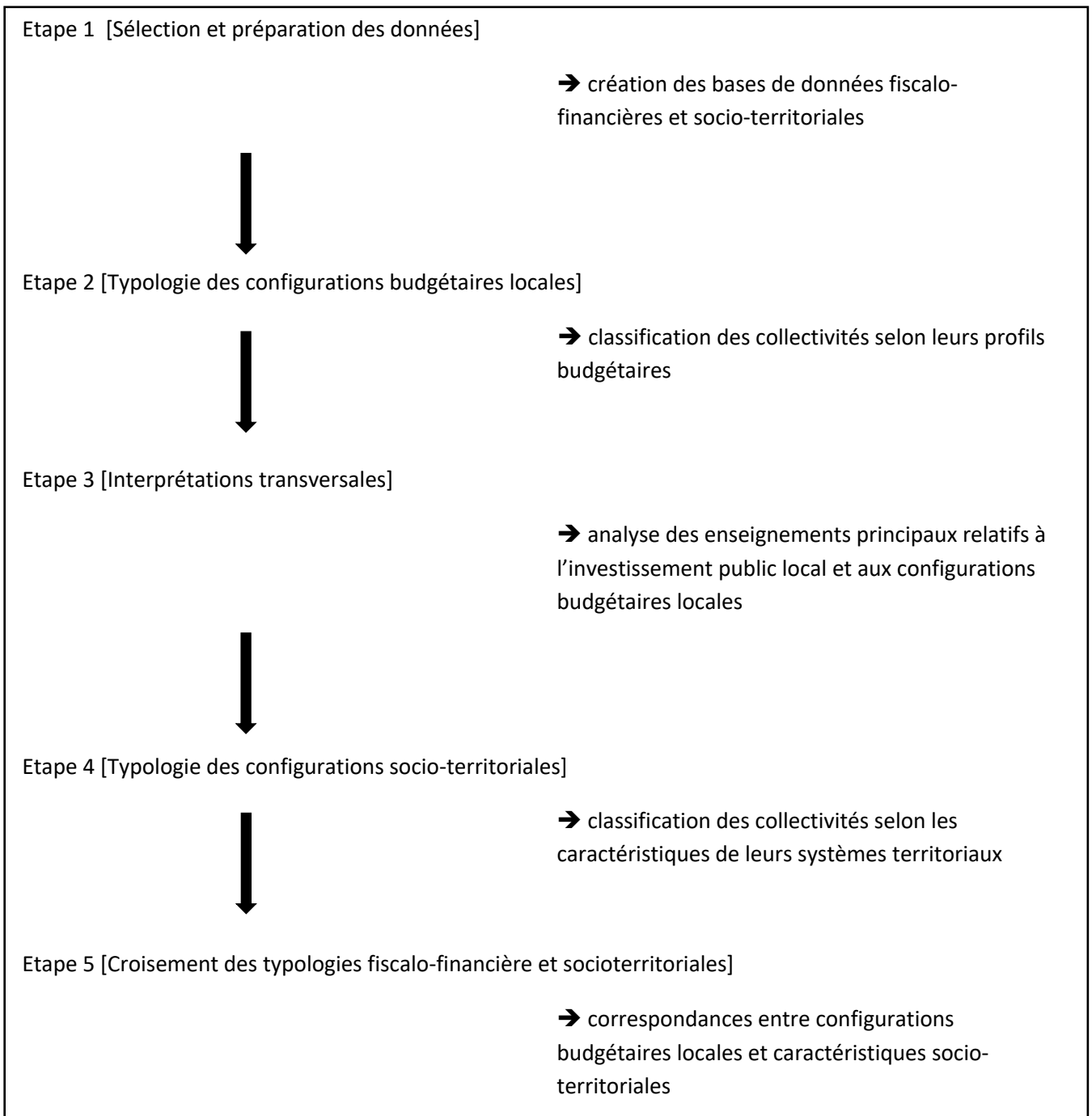
⁹⁸ Ceci est reflété dans le plan de la partie II qui ne s'en tient pas à la seule description et interprétation de chacune des classes (réalisée en section 4), mais propose des enseignements plus transversaux (en section 6 tout particulièrement).

3.2 Les principales étapes du protocole de recherche

Le protocole de recherche s'articule autour de l'analyse typologique qui en constitue l'épine dorsale. Sa mise en œuvre repose sur cinq principales étapes (voir

FIGURE 8 ci-dessous). À l'exception de la première qui porte sur la sélection des données, la présentation de chacune de ces étapes est fournie à mesure de l'exposition des résultats.

FIGURE 8 : SCHEMA DU PROTOCOLE DE RECHERCHE



Source : élaboration des auteur.e.s

La première étape consiste à *identifier, obtenir, et préparer les données* servant à la réalisation des traitements. Ce travail de sélection et de mise en forme repose sur un ensemble de choix techniques qui sont expliqués immédiatement à la suite de la présentation d'ensemble du protocole, dans les sections 3.3 et 3.4 ci-dessous.

La seconde étape procède à la réalisation d'une *typologie fiscal-financière*. Elle vise à identifier les principales configurations budgétaires locales. Pour cela, elle caractérise les variables qui contribuent le plus aux différenciations et aux similitudes entre ensembles intercommunaux (la méthode typologique retenue est détaillée en [ANNEXE N° 3](#)). On peut alors qualifier, pour chacune des classes d'ensembles

intercommunaux, les spécificités de leur profil fiscalo-financier par rapport aux autres groupes de ressemblance identifiés. Ceci permet de discuter les différentes dimensions des configurations budgétaires locales, dont leur profil dépensier, leur profil d'investissement et les modes privilégiés de financement de l'investissement public local propres à chacun de ces types. La section 4 fournit une description détaillée de chaque type, alors que la section 5 interroge les similitudes et dissimilitudes entre deux univers d'ensembles intercommunaux retenus pour l'analyse (la subdivision des ensembles intercommunaux en deux sous-ensembles d'observation est expliquée ci-dessous).

La troisième étape consiste en un enrichissement de l'analyse typologique standard. Elle développe une *interprétation transversale des résultats de la typologie fiscalo-financière*. Il s'agit de mettre en exergue des évolutions majeures associées aux dix années de resserrement de la contrainte budgétaire caractérisant la période d'observation. On interroge successivement l'évolution de l'investissement public local, puis plus généralement des dépenses des collectivités, ainsi que les mécanismes d'ajustements mobilisés par ces dernières, et les inégalités de capacité d'action budgétaire et leurs évolutions. La section 6 y est consacrée. Elle mobilise pour cela quelques analyses complémentaires en plaçant à chaque fois l'attention sur certaines variables d'intérêt.

La quatrième étape est à caractère intermédiaire. Dans la perspective de croiser les configurations budgétaires locales des collectivités avec les caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent, il s'agit d'élaborer au préalable une *typologie socio-territoriale des ensembles intercommunaux*. La même méthode de traitement typologique utilisée lors de l'étape 2 est remployée mais en l'appliquant cette fois à des données caractérisant les attributs des systèmes territoriaux. Ses résultats sont présentés dans la section 7.

Enfin, la cinquième et dernière étape du protocole de recherche analyse *les correspondances entre les typologies fiscalo-financières et socio-territoriales*. Ceci permet tout d'abord de rapprocher l'évolution différenciée de la capacité d'action budgétaire et des modes d'ajustement retenus face au resserrement de la contrainte budgétaire des années 2010 par les collectivités locales des caractéristiques des différents types de territoires. Ce croisement aide également à interroger la contribution de la politique de maîtrise des finances publiques aux nouvelles fractures territoriales. Ces enseignements sont discutés dans la section 8.

Avant de présenter les résultats, et dans une perspective de reproductibilité de la recherche, il est nécessaire de détailler l'ensemble des choix méthodologiques relatifs à la définition de la période et de l'univers d'observation (3.3) ainsi que les variables retenues (3.4).

3.3. Choix méthodologiques : période, unités et univers d'observation

Les premiers choix méthodologiques portent sur la délimitation de la période d'observation, la définition des unités d'observation (3.3.2) et l'application du traitement typologique à deux sous-ensembles de collectivités constituant les deux univers de la recherche (3.3.3).

3.2.1 Période d'observation

La recherche interroge l'évolution des inégalités de capacité d'action budgétaire dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire. Les années 2010 furent le théâtre d'initiatives multiples en ce sens,

tant de la part d'institutions supra-locales (Union européenne, exécutif et parlement nationaux) que par la recherche d'une maîtrise accrue des comptes publics par les élites politico-administratives locales.

Sans négliger l'importance des mesures mises en œuvre localement, par exemple en termes de réduction des dépenses de fonctionnement, de prélèvements obligatoires ou d'endettement, les réformes de la fiscalité (TP et TH), et plus sûrement encore l'adoption de la norme zéro volume sur l'enveloppe normée des concours financiers de l'État et la politique de limitation de la dotation globale de fonctionnement constituent le métronome national qui rythme le resserrement de la contrainte budgétaire en France. Le calendrier du gel de la DGF au début des années 2010, puis les baisses successives de dotations entre 2014 et 2017 aident à délimiter une périodicité du resserrement de la contrainte financière qui se distingue à la fois par son ampleur et par son caractère répété.

Présentée selon un calendrier pluriannuel, de telles coupes furent susceptibles de déclencher des ajustements relativement rapides de la part des élites politico-administratives locales. Ces dernières ne devaient en effet pas faire face à une perte de recettes ponctuelles, mais étaient confrontées à une évolution présentée comme durable dans le temps et qui signalait la recherche d'une transformation structurelle du niveau des ressources centrales transférées aux collectivités. Si certains élus locaux ont été susceptibles d'embrasser un programme de maîtrise des dépenses, c'est néanmoins l'existence d'une politique centrale, adossée aux directives et traités européens, qui aura concouru à ce que *l'ensemble* des collectivités locales soient exposées de fait à cet agenda, par-delà les divergences partisans et idéologiques.

À ce titre, le retour au gel de la DGF à partir de 2018 ne constitue pas une remise en cause de l'injonction au redressement des comptes publics pour les collectivités. Tout d'abord, parce que ce gel se traduit par une stabilisation à un niveau bas de la dotation de fonctionnement (Banque Postale, 2020, p.4). Ensuite, parce qu'il n'annule pas la pression d'ensemble exercée par l'État sur les finances publiques locales, mais en réduit tout au plus l'intensité pour certaines collectivités, tout en reportant l'effort sur d'autres. En effet, si les plus petites collectivités (selon le volume de leur budget de fonctionnement) ne sont plus exposées à la baisse répétée d'une dotation globale de fonctionnement désormais stabilisée, la situation est différente pour les plus grandes collectivités (celles dont les dépenses réelles de fonctionnement sont d'au moins 60 millions d'euros). En assignant des objectifs de désendettement et de limitation des dépenses de fonctionnement, le dispositif de Cahors impose, selon une modalité certes différente mais tout aussi pressante⁹⁹, une pression continue sur les budgets de ces dernières, l'objectif étant une réduction de 13 milliards d'euros des dépenses durant la mandature d'E. Macron, soit un volume légèrement supérieur à la baisse de la dotation globale de fonctionnement pour la période allant de 2014 à 2017 (se reporter la [NOTE DE BAS DE PAGE 15](#)).

C'est pour rendre compte de cette période de resserrement de la contrainte budgétaire sur les administrations publiques locales que la période d'étude retenue couvre les années 2010 à 2018 incluse¹⁰⁰.

⁹⁹ Par le biais d'un contrat entre l'État et les collectivités, plutôt que par une décision de réduire ses financements aux collectivités.

¹⁰⁰ La prise en compte de l'année 2018 dans la période d'observation de la présente recherche, c'est-à-dire après l'abandon des mesures de baisse annuelle de la dotation globale de fonctionnement instaurée sous la mandature de F. Hollande, est justifiée par le maintien de mesures de contrainte budgétaire par l'État à travers le dispositif de Cahors, mais également par le souhait de percevoir les effets des mesures précédentes et qui ne sont pas forcément immédiats sur les budgets locaux, en raison des délais nécessaires aux ajustements possibles.

Au sein de cette dernière, nous appréhendons le *resserrement* de la contrainte budgétaire en distinguant la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018, la seconde constituant un accroissement de la pression sur les ressources locales à travers la baisse de la dotation globale de fonctionnement, puis le recours à la contractualisation des objectifs de dépenses des plus grandes collectivités.

En adoptant cette périodisation à des fins analytiques, on se gardera de considérer ces deux périodes de manière cloisonnée : les configurations budgétaires locales connaissent des transformations plus graduelles et cumulatives. Ainsi, si les effets et les modalités d'ajustement retenus par les collectivités locales dans la période 2014 à 2018 sont susceptibles de correspondre aux mesures mises en œuvre à partir de 2014, elles peuvent également refléter, avec un léger effet retard, des évolutions dans les politiques budgétaires du début des années 2010. Même si l'annonce de baisses amenées à se répéter sur plusieurs années a pu convaincre des collectivités de modifier leurs budgets dès la première année, il n'est pas exclu que certaines aient cherché à temporiser avant de prendre des décisions budgétaires dont le coût politique reste difficile à évaluer, en particulier en termes d'investissement public local. Suivant ce raisonnement, les évolutions budgétaires observées entre 2014 et 2018 ne sont pas uniquement des manifestations induites par l'intensification du resserrement de la contrainte budgétaire exercée par l'État central à travers les baisses répétées de dotation globale de fonctionnement à compter de 2014, mais elles peuvent également enregistrer des incidences différées de l'exercice de la contrainte opérée dès la première moitié des années 2010. Dit autrement, même si l'intensification de la contrainte associée aux coupes budgétaires de 2014 à 2018 n'était pas intervenue, les effets du gel des années 2010 à 2013 auraient vraisemblablement continué de se manifester en 2014 et dans les années suivantes. De telle sorte que l'analyse de la période 2014 à 2018 enregistre le cumul de ces différentes phases de contrainte exercée par l'État central sur les finances publiques locales.

Une période d'observation de neuf années a par ailleurs le mérite de faire apparaître des évolutions tendanciennes dans les budgets des collectivités, soit, dans une perspective diachronique, à révéler es trajectoires d'ajustements à l'exercice de la contrainte budgétaire. Ceci permet notamment de lisser des volumes d'investissement sinon très volatiles d'une année sur l'autre. Volatilité, dont la littérature a montré le lien avec les cycles électoraux, et notamment au fait que les investissements sont plus faibles en début et en milieu de mandat qu'en leur fin (voir le développement de ce point en sous-section 2.1.1). L'ampleur de ces variations est manifestée par le coefficient de variation médian des investissements publics locaux qui s'élève à 21 % pour les ensembles intercommunaux entre 2010 et 2018. Par ailleurs, la période allant de 2010 à 2018 permet de comparer au moins deux années (respectivement 2011 et 2012, et 2017 et 2018) situées sur une même position dans le cycle électoral (il s'agit des phases de relance théorique de l'investissement propres aux dernières années de mandat). Enfin, cette durée de 9 années permet de comparer en son sein deux périodes dont la durée est équivalente (respectivement 4 ans et 5 ans) et à partir desquels il est possible d'élaborer des moyennes comparables pour l'ensemble des postes budgétaires des collectivités.

À ce stade de la présentation, il est de rappeler que l'enquête vise à *observer* les évolutions des configurations budgétaires locales et de l'investissement public local *conjointement* au resserrement de la contrainte budgétaire, manifesté par la limitation des concours financiers de l'État durant la décennie 2010.

Nous recommandons à ce titre la reproduction de cette recherche pour couvrir la totalité du dernier mandat électoral, ce qui n'a pu être réalisé faute de données disponibles au moment de réalisation des traitements. Ceci constitue plus généralement l'un des arguments encourageant à l'actualisation régulière de cette recherche.

Il ne s'agit donc pas d'adopter une démarche expérimentale qui viserait à *isoler* l'effet budgétaire de ce resserrement sur les collectivités. Il faudrait pour cela prendre en compte bien d'autres éléments susceptibles d'influer sur les configurations budgétaires locales : adoption de nouvelles normes comptables, évolutions dans les dispositions fiscales, changements dans l'offre de prêts à disposition des collectivités (taux d'intérêt, durée des prêts), ou encore évolutions dans le partage des compétences et des financements entre les différents niveaux institutionnels (par exemple, la montée en puissance des intercommunalités, l'effet des recompositions de la carte institutionnelle). À n'en pas douter, même sans baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, les configurations budgétaires locales ainsi que le niveau et les modalités de financement de l'investissement auraient eux aussi évolué.

3.2.2 Unités d'observation

Les différents niveaux de collectivités territoriales ne peuvent être comparés en raison de différences trop importantes dans leurs compétences et ressources financières. Ceci nécessite une étude spécifique portant sur un type de collectivités¹⁰¹. Deux raisons justifient de retenir le bloc communal, qui comprend les communes et les intercommunalités à fiscalité propre.

Tout d'abord, ces collectivités sont des acteurs-clés de la production et de la gestion des services publics locaux. Ceci est lié aux compétences accrues obtenues durant la décentralisation ainsi qu'à leur rôle dans le financement des investissements locaux (voir **ENCADRE N° 10**). D'autre part, c'est un niveau institutionnel où la diversité entre les configurations budgétaires locales est particulièrement importante, qu'elle résulte de l'hétérogénéité liée aux caractéristiques des systèmes territoriaux, au degré d'intégration intercommunale, ou encore à l'éventail des priorités politiques promues par les élites politico-administratives. Ce point a son importance pour un travail portant sur les inégalités interterritoriales.

ENCADRE N° 10 : LES COLLECTIVITES DU BLOC COMMUNAL, DES ACTEURS-CLES DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Amorcée dans les années 1970, la redistribution des compétences au sein de l'appareil politico-administratif français qui accompagne les différentes étapes de la politique de décentralisation (Actes I et II de 1982 et 1983, puis en 2003 et 2004...) a renforcé le rôle des collectivités du bloc communal. Grâce à leurs pouvoirs réglementaires et opérationnels, et sous réserve de ressources adaptées, ces collectivités sont ainsi en mesure de développer des stratégies et des programmes dans les domaines d'action publique relatifs au développement économique, aux enjeux de mobilité, aux réseaux et infrastructures (eau, énergie), à l'aménagement, à l'urbanisme et au logement, à l'action sociale, à l'environnement, à l'enseignement et à l'éducation, à la culture et au tourisme.¹⁰² Elles ont ainsi un rôle-clé dans la fourniture des services publics locaux.

Par ailleurs, et en lien avec le renforcement de leurs compétences, les collectivités du bloc local sont les premières en termes de financement des services publics locaux, notamment en raison de leurs investissements. Ainsi, sur les 48,5 milliards d'euros d'investissement public local en 2017, deux tiers reviennent au bloc communal (source : DGFiP, 2019, *Comptes de gestion*, <https://www.collectivites->

¹⁰¹ Formellement, l'ensemble des traitements réalisés dans la présente recherche pour les ensembles intercommunaux peut également être appliqué aux autres niveaux de collectivités. L'interprétation des résultats nécessite par contre de prendre en compte les compétences et évolutions institutionnelles propres à chaque échelon politico-administratif. C'était d'ailleurs l'une des ambitions du partenariat avec la Caisse des Dépôts de traiter l'ensemble des niveaux institutionnels, ce qui n'a pu être réalisé, faute de temps.

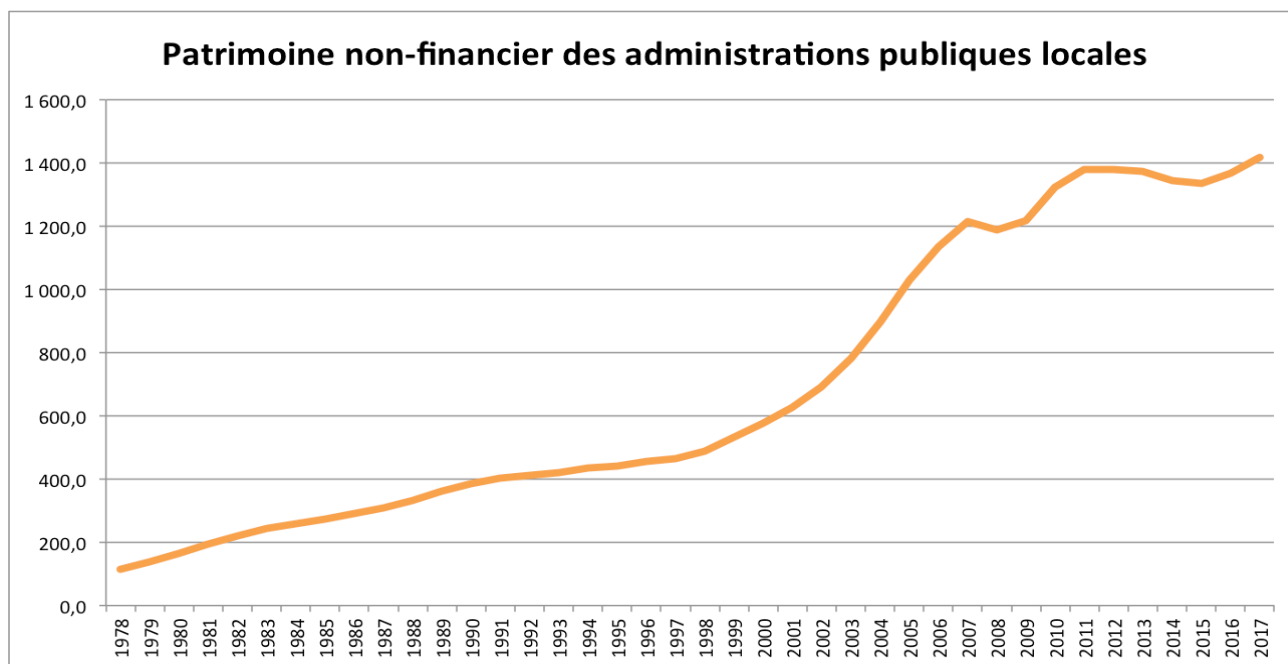
¹⁰² Pour une liste au 16 mai 2018 de la distribution formelle des compétences entre État central et les différents niveaux de collectivités, se reporter au tableau synthétique présenté ici : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CIL3/tableau_repartition_competchances_20180516.pdf, consulté le 19 juillet 2019.

locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chiffres_cles_2018_0.pdf, consulté pour la dernière fois le 19 juillet 2019).

Le cumul de décennies d'investissement explique par ailleurs pourquoi ce sont les communes et leurs groupements qui totalisent une part majeure du *patrimoine* des collectivités territoriales. Bien que les estimations soient sujettes à caution (Duchene *et al.*, 2016, p. 10-12), il est établi que le patrimoine des collectivités a cru de manière régulière durant les années 1980 et 1990, c'est-à-dire durant les phases initiales des politiques de décentralisation, puis qu'il s'est ensuite fortement élevé en volume durant la fin des années 1990 et jusqu'à 2007, période de relance de l'investissement public local qui fit suite à la « crise » d'investissement subie dans les années 1990 (Guenguant et Uhaldeborde, 2000, p. 455), et avant de se stabiliser ensuite, atteignant en 2017, 1 418 milliards d'euros (voir **FIGURE 9** et **FIGURE 10** ci-dessous).

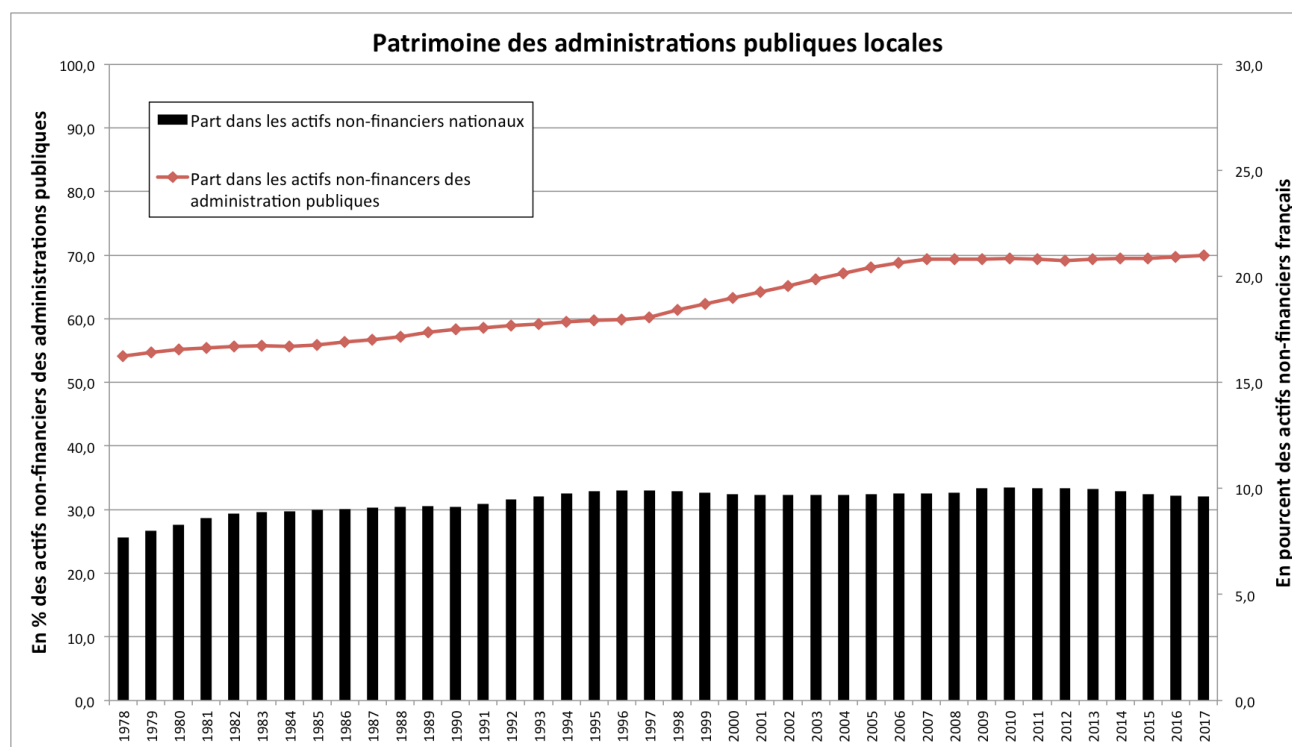
La forte croissance en valeur reflète bien sûr l'appréciation foncière et immobilière des années 1990 et 2000 (Duchene *et al.*, 2016), mais elle résulte également de l'accumulation de plusieurs décennies d'investissements locaux, eux-mêmes stimulés par les transferts de compétences associés aux politiques de décentralisation. C'est ainsi que la part des collectivités territoriales dans l'ensemble du patrimoine non-financier en France est passée de 7,7 % en 1978 à 9,6 % en 2017, après avoir atteint 10 % au début des années 2000. Ou encore que leur part dans l'ensemble du patrimoine détenu par les administrations publiques se renforce, passant de 54 % environ de l'ensemble du patrimoine public à la fin des années 1970 à 70 % en 2017. Or, au sein des administrations locales, ce sont les collectivités du bloc communal qui concentrent la majorité du patrimoine, avec un total de 72 % des actifs non-financiers en 2014 répartis entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats (selon Duchene *et al.*, 2016, p. 5 utilisant des données fournies par la DGFIP). Ceci atteste de l'importance de ce niveau de collectivité dans la fourniture des équipements qui accueillent les services publics de proximité.

FIGURE 9 : LE PATRIMOINE NON-FINANCIER DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (1978-2017)



Source : élaboration des auteur.e.s à partir de Insee. Comptes de la Nation. 2017

FIGURE 10 : LA PART DU PATRIMOINE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DANS LES ACTIFS NON-FINANCIERS EN FRANCE (1978-2017)



Source : élaboration des auteur.e.s à partir de Insee. Comptes de la Nation. 2017

Un travail de consolidation budgétaire est nécessaire pour analyser les configurations budgétaires des collectivités du bloc local. Pour cela, nous nous sommes inspirés de l'étude préexistante réalisée par l'une des autrices avec M.-P. Rousseau (Navarre et Rousseau, 2013b) qui réalise une géographie budgétaire de ce que les autrices nomment des « ensembles intercommunaux », unités d'analyse réunissant des intercommunalités à fiscalité propre et leurs communes-membres¹⁰³. En dépit de leur caractère politiquement abstrait, deux raisons encouragent à adopter cette approche par ensembles intercommunaux.

Premièrement, la montée en puissance des intercommunalités dans la production des services publics locaux se traduit par une complexification des flux budgétaires. L'évolution dans la répartition des compétences entre les deux niveaux du bloc local rend insuffisante à la fois l'analyse des seules communes (en dépit de leur rôle historique), que des intercommunalités qui restent politiquement et financièrement liés à leurs communes-membres. Ceci plaide pour considérer *ensemble* les dépenses, recettes et investissements réalisés par les EPCI et par les communes.

Deuxièmement, cette approche à l'intérêt de faire abstraction des partages, variables selon les territoires, des compétences et des ressources entre l'intercommunalité et ses communes membres. C'est un moyen de neutraliser des différences budgétaires entre collectivités qui résulteraient des équilibres institutionnels locaux propres, par exemple en lien avec un degré d'intégration financière encore fort hétérogène entre collectivités. Cette unité d'observation assure en conséquence la comparabilité des budgets locaux à travers leur agrégation dans des ensembles intercommunaux, ce qui repose sur le postulat que les politiques publiques locales sont désormais mises en œuvre conjointement à partir des ressources

¹⁰³ Au risque de la répétition, le budget d'un « ensemble intercommunal » n'est donc pas celui d'une intercommunalité (EPCI), mais celui résultant de l'agrégation des budgets de l'EPCI et de ses communes-membres.

financières et politiques d'un EPCI et de ses communes-membres. La perspective offre une photographie budgétaire exhaustive du bloc local, et constitue ainsi une base opératoire pour réaliser une géographie fiscal-financière à ce niveau institutionnel.

Une telle démarche n'est pas sans soulever des difficultés méthodologiques. Il s'agit tout d'abord de neutraliser le risque de doublon dans la comptabilisation des flux monétaires. Un premier aspect est lié aux flux croisés au sein de chacune des institutions (indifféremment communes ou EPCI). Le recours à des budgets annexes pour certains services (transports, assainissement et eau...) entraîne des transferts monétaires entre budget principal et budgets annexes, ce qui peut résulter dans la comptabilisation de certains postes à deux reprises si l'on se contente de procéder à une simple addition de ces budgets. C'est un problème bien connu des spécialistes des finances publiques locales (Lande et Rocher, 2008) et qui a été traité à partir d'une méthodologie éprouvée (voir [ANNEXE N° 5](#)).

Le second point est spécifique à une approche par ensembles intercommunaux. Il s'agit cette fois de corriger un risque de double-compte des montants liés à des flux monétaires entre les budgets des communes-membres et de leurs groupements. La méthode employée par l'OFGL et la DGFIP a été retenue (OFGL, 2018, et en particulier ses annexes 2C et 2D ; DGCL, Niel, 2018). Le lecteur intéressé se reportera à [ANNEXE N° 5](#) dédiée à l'explicitation de ces retraitements et qui décrit l'effet de la correction apportée. Pour information, le traitement retenu évite pour l'année 2018 une surestimation de 4,1% des dépenses de fonctionnement et de 1,7% des dépenses d'investissement des ensembles intercommunaux ([TABLEAU 65 - IMPACT DU PROTOCOLE DE CONSOLIDATION DES DONNEES A L'ECHELLE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX POUR LES SECTIONS DU BUDGET, SELON LES DEPENSES ET LES RECETTES](#)).

Le recours à des ensembles intercommunaux crée également une difficulté pour la mise en œuvre d'une analyse diachronique. Les périmètres des intercommunalités ont fortement évolué durant la période d'observation : certains groupements sont apparus, d'autres ont été créés par fusion de plusieurs intercommunalités préexistantes (notamment entre 2016 et 2017¹⁰⁴ avec le renforcement des intercommunalités dites XXL) ; d'autres enfin ont conservé la même existence juridique mais ont vu leur périmètre évoluer au gré des intégrations ou des départs de communes. Ainsi, au cours de la période allant de 2010 à 2018, le nombre d'EPCI dont le périmètre est resté stable ou a connu l'ajout ou le départ d'une seule commune au plus, n'est que de 330 (regroupant 12,5 millions d'habitants) sur 1241. Pour traiter ce problème d'évolution des périmètres des intercommunalités, le périmètre de 2018 des ensembles intercommunaux a été appliqué pour les années antérieures, au prorata du poids démographique¹⁰⁵.

3.2.3 Deux typologies plutôt qu'une

Les ensembles intercommunaux des grandes agglomérations ont des spécificités budgétaires qui les distinguent nettement des autres collectivités. Pensons, pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, à l'importance des équipements de centralité, aux réseaux de transport en commun, ou encore aux investissements pour faire face à des difficultés urbaines ou sociales. En conséquence, un traitement typologique appliqué indifféremment aux 1 241 ensembles intercommunaux de France métropolitaine se

¹⁰⁴ En lien avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

¹⁰⁵ Concrètement, pour obtenir le budget d'un ensemble intercommunal à une année donnée, il convient i) d'ajouter au budget de chaque commune une part du budget de l'EPCI auquel elle appartient à l'année considérée, au prorata du poids de sa population dans celle de l'EPCI et ii) d'agréger les budgets communaux selon le périmètre 2018 de l'EPCI.

traduit mécaniquement par la constitution d'un type budgétaire à part, réunissant toutes les grandes agglomérations. Si l'on gagne en finesse pour analyser les ensembles intercommunaux des espaces à dominante rurale ou périurbaine, qui sont très majoritaires en nombre et dont l'analyse typologique distinguera plusieurs classes, on perd néanmoins toute possibilité d'étudier la diversité des configurations budgétaires locales et des trajectoires fiscal-financières d'ensembles intercommunaux plus urbains (au sens des grandes agglomérations) qui, s'ils sont moins nombreux n'en réunissent pas moins la majorité de la population du territoire métropolitain.

L'une des possibilités eut été de ne traiter qu'un seul type d'ensembles intercommunaux, qu'il s'agisse de ceux à dominante rurale ou périurbaine, ou ceux à caractère plus urbain et métropolitain. Navarre et Rousseau optent pour ce choix quand elles analysent les communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle (2013a). Mais ceci aurait contrevenu avec l'ambition de la recherche puisque l'objectif est de s'intéresser à la diversité des configurations budgétaires locales dans une décennie marquée par le resserrement de la contrainte budgétaire sur l'ensemble des collectivités. Il est donc nécessaire de prendre en compte tous les ensembles intercommunaux de France métropolitaine.

Pour sortir de l'impasse méthodologique, nous avons choisi de scinder l'univers d'observation en deux sous-ensembles, et de faire porter l'analyse typologique sur chacun d'entre eux. C'est-à-dire à réaliser à chaque fois deux typologies plutôt qu'une¹⁰⁶. Il s'agit donc d'un côté de l'univers des ensembles intercommunaux constitués par des communautés de communes (avec 996 unités, il regroupe près de 80 % des ensembles intercommunaux) et leurs communes membres et, de l'autre, l'univers des ensembles intercommunaux incluant les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles et leurs communes membres (désignées dans le reste du document comme les *communautés d'agglomération et assimilées*). Ce dernier groupe est constitué de 275 ensembles intercommunaux, qui comptabilisent néanmoins 67 % de la population de France métropolitaine en 2018.

Le critère retenu pour distinguer les ensembles intercommunaux aurait pu porter uniquement sur des variables démographiques, par exemple en fonction du nombre d'habitants des collectivités concernées. Mais il n'eut pas été entièrement satisfaisant : s'il s'agissait de tenir compte des effets de peuplement sur les configurations budgétaires locales, il eut tout autant fallu intégrer des critères de densité ou encore de polycentrisme, tant ils sont susceptibles d'influer sur les politiques d'investissement. En retenant les définitions institutionnelles, respectivement des communautés de communes et des communautés d'agglomérations et assimilées pour distinguer les ensembles intercommunaux, on complète des critères associés au peuplement (nombre d'habitants et densité sont pris en compte dans la définition des formes de groupements intercommunaux) à l'aide de considérations relatives à l'étendue des compétences exercées par ces collectivités, ce qui se traduit directement dans leurs configurations budgétaires (et qui explique pourquoi les ensembles intercommunaux composés de communautés d'agglomération et assimilées aurait constitué un seul et même profil sans subdivision de l'univers d'observation).

Au sein des 1 241 ensembles intercommunaux repérés, le traitement typologique fiscal-financier a porté sur 1 203 ensembles intercommunaux. Les 38 ensembles intercommunaux exclus du calcul l'ont été en raison de valeurs extrêmes, qui ne permettaient pas de juger de leur caractère aberrant ou non. Parmi ceux-ci figure la métropole de Lyon dont les caractéristiques budgétaires ont évolué de manière très singulière

¹⁰⁶ i.e. deux typologies fiscal-financières et deux typologies socio-territoriales.

suite à l'intégration budgétaire du département du Rhône en 2015. S'ils n'ont pas participé à la définition des classes d'ensembles intercommunaux, ces 38 ensembles ont été inclus *a posteriori*, ce qui permet de repérer leurs profils fiscalo-financiers en rapport avec ceux des autres ensembles intercommunaux (voir ANNEXE N° 4). Ces réaffectations sont à prendre cependant avec beaucoup de précautions. En particulier dans le cas de la métropole de Lyon car les grandes incertitudes sur les données fiscalo-financières entraînées par l'intégration budgétaire avec le département du Rhône empêchent leur interprétation.

3.4. Les variables sélectionnées

Le protocole de recherche nécessite deux types de données. Les premières portent sur les comptes publics des collectivités du bloc communal, en termes de niveau, de part et d'évolutions (3.4.1) ; les secondes visent à qualifier des caractéristiques des systèmes territoriaux administrés par chacun des ensembles intercommunaux (3.4.2).

3.4.1 Les variables fiscalo-financières : l'apport des balances comptables dans l'analyse des budgets des collectivités locales

Pour étudier les configurations budgétaires locales et leurs évolutions durant les années 2010, il est nécessaire de disposer de données annuelles décrivant les principaux postes budgétaires. Deux bases de données sont mobilisées (3.4.1.1), ce qui permet de définir l'ensemble des variables retenues (3.4.1.2.).

3.4.1.1 Les sources de données

Deux sources complémentaires ont été mobilisées : les extractions de la base *Sonate* élaborée par la Banque des territoires et les *Balances comptables* diffusées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Les données issues de la base *Sonate* ont été mises à disposition sur la période 2009 à 2016 par la Banque des territoires¹⁰⁷. Elles renseignent les budgets des collectivités locales par l'intermédiaire de variables agrégeant plusieurs postes budgétaires. Elles fournissent également des variables décrivant les bases fiscales et les taux d'imposition appliqués localement.

Les *Balances comptables* sont diffusées annuellement par la DGFIP en données ouvertes (*open data*). À date de réalisation de l'étude, elles étaient disponibles pour la période allant de 2010 à 2018¹⁰⁸. Ces données décrivent de manière exhaustive et très détaillée les budgets locaux. Elles permettent en outre de distinguer ce qui relève des mouvements réels et des mouvements d'ordre¹⁰⁹, point crucial pour la consolidation des données budgétaires, notamment entre budgets principaux et annexes.

¹⁰⁷ Filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations en charge du financement des bailleurs sociaux et des collectivités locales, la Banque des Territoires participe au partenariat de recherche dont le présent document constitue le rapport final.

¹⁰⁸ Ces données sont diffusées sur les url :

- <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-communes/>
- <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-communes-en-2018/>
- <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-groupements-a-fiscalite-propre-depuis-2010/>, consultés pour la dernière fois en octobre 2020.

¹⁰⁹ Les mouvements d'ordre, qui peuvent être budgétaires ou non-budgétaires, sont des transferts d'argent entre des postes budgétaires, notamment entre la section de fonctionnement et d'investissement.

Les deux sources de données présentent les *comptes* des collectivités, qui sont les dépenses et recettes effectivement réalisées au cours de l'année comptable. Ces comptes se distinguent dans le vocabulaire administratif des *budgets* qui sont pour leur part des prévisions budgétaires. Si nos données sont bien des comptes réalisés, nous avons choisi de suivre l'usage courant en employant le terme de *budget* dans le reste du rapport, tout en attirant l'attention sur l'écart avec l'usage administratif consacré.

La tenue de la comptabilité est réalisée par nature des dépenses et des recettes, et non pas suivant leur ventilation fonctionnelle, c'est-à-dire selon les domaines d'intervention des collectivités. La seconde approche aurait pourtant le grand intérêt de permettre une analyse des ajustements fiscaux-financiers opérés par les collectivités entre et au sein des différents domaines de compétence qu'elles exercent. Ceci permettrait par exemple de comprendre si certains secteurs (éducation, social, voirie, eau, etc.) sont plus ou moins affectés ou épargnés par rapport à d'autres en cas de resserrement de la contrainte budgétaire. Néanmoins, la comptabilité analytique reste une pratique encore confidentielle dans les collectivités : il n'existe pas de bases de données pertinentes à notre connaissance qui éclaire la ventilation effective des flux budgétaires entre domaines d'action publique locale. S'il n'est pas nouveau (Guengant, 1998), le constat selon lequel la comptabilité fonctionnelle existante ne rend que peu ou mal compte des dépenses effectuées par les collectivités dans les différents domaines d'action, continue de prévaloir à ce jour¹¹⁰.

La mobilisation des bases de données fournies par la Banque des Territoires et par la DGFIP rend l'analyse tribunaire de classifications qui ne sont pas un produit de la recherche. Les catégories retenues par exemple par le législateur ainsi que par les acteurs locaux, explicitées dans diverses nomenclatures, dont la *M14* pour les budgets généraux des collectivités, diffusent une conception des finances publiques locales qui est celle déployée par la puissance publique, et qui sous-tend en particulier les Balances comptables. Nous avons déjà évoqué comment la *M14* crée une distinction entre ce qui relève spécifiquement des dépenses d'équipement et ce qui appartient plus généralement aux dépenses d'investissement, ou encore entre ce qui relève respectivement de l'investissement ou du fonctionnement. Ceci crée un découpage des pratiques budgétaires qui s'impose en premier lieu aux acteurs des budgets locaux, mais qui affecte également notre propre analyse. De telle sorte que si l'accès à des bases de données exhaustives sur les budgets locaux, à l'image de *Sonate* ou des *Balances comptables*, constitue une opportunité pour la recherche, nous sommes également amenés à le faire à *partir* des catégories de l'action publique, telles qu'elles sont véhiculées par les nomenclatures qui organisent à la fois la mise en forme et les règles budgétaires s'appliquant aux budgets des collectivités locales.

Cette situation est d'une grande banalité dans les travaux scientifiques reposant sur des traitements quantitatifs en raison de la dépendance des recherches à la mobilisation de bases de données tierces. Par construction, elles sont généralement structurées par des catégories définies en dehors du cadre analytique de la recherche qui les mobilise. Ceci n'interdit pas la mobilisation de telles bases de données, mais oblige à cultiver une relation distanciée face aux classifications qui se donnent à nous. En de nombreuses occurrences, nous discuterons de manière réflexive les termes que nous retiendrons : il s'agit d'éviter d'entretenir des confusions dans l'esprit d'une personne familière des nomenclatures comptables en usage, tout en restant

¹¹⁰ Un projet de recherche impliquant une partie des personnes ayant contribué au présent rapport a pour objet de fournir une nouvelle nomenclature à même de dépasser cet écueil (ANR INVEST, groupe de travail : « Modélisation des comptes locaux »).

en accord avec les catégories d'analyse proposées dans la présente recherche, en commençant par les différentes dimensions des configurations budgétaires locales¹¹¹.

3.4.1.2 Les variables fiscalo-financières

Le choix des variables fiscalo-financières mobilisées pour le traitement typologique s'appuie sur le cadre analytique élaboré pour qualifier les configurations budgétaires locales (sa présentation est réalisée en section 2.2.). Pour mémoire, trois dimensions doivent être documentées :

- 1) la *composition* des configurations budgétaires locales, en insistant tout particulièrement sur la qualification du profil dépensier et du profil d'investissement,
- 2) l'*adaptabilité* des budgets, qui fournit des indications sur les marges de manœuvre susceptibles d'être (plus ou moins) mobilisées par les élites politico-administratives locales,
- 3) et, en lien avec une problématique partant de l'investissement, les *modes de financement des investissements publics locaux*.

ENCADRE N° 11 : METHODE D'ACTUALISATION DES DONNEES BUDGETAIRES

Les flux financiers mobilisés pour l'analyse statistique sont exprimés en euros constants afin de neutraliser l'effet de l'inflation. Le renchérissement des prix au fil du temps a pour effet de réduire le pouvoir d'achat des collectivités (une même somme en 2020 permet d'acquérir moins de biens et services qu'en 2010). De telle sorte qu'un budget en légère augmentation d'année en année peut cacher une décroissance en valeur réelle, et donc affecter négativement la capacité d'action budgétaire d'une collectivité, et possiblement le service public produit.

Le choix du déflateur s'avère crucial pour refléter correctement l'évolution en valeur des budgets locaux. En lien avec la littérature sur les finances publiques locales, plusieurs d'entre eux ont été envisagés :

- les indices des prix dans les travaux publics (TP01) et dans le bâtiment (BT01) calculés par l'Insee et utilisés notamment par l'OFGL (2019a),
- l'indice des prix des dépenses communales, calculé depuis 2009 par l'Association des maires de France, conjointement avec Dexia Crédit Local, puis La Banque postale (AMF et La Banque Postale, 2019),
- le prix de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) des administrations publiques, utilisé notamment par Guengant et Uhaldeborde (1984),
- l'indice de déflateur du PIB,
- l'indice des prix à la consommation.

Nous avons écarté les indices centrés sur l'investissement uniquement, comme les indices de prix TP01 et BT01 de l'Insee et le prix de la FBCF, ainsi que celui relatif à l'évolution des prix des dépenses communales proposé par l'AMF dont la méthodologie est récente. Ceci nous a amené à retenir l'indice des prix à la consommation. Outre sa méthodologie éprouvée, il présente l'avantage d'être disponible rapidement et sans révision *a posteriori*, contrairement à l'indice de déflation du PIB.

Les données doivent par ailleurs permettre de conduire une réflexion diachronique en distinguant en particulier deux périodes de resserrement de la contrainte budgétaire, respectivement allant de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018. Ceci nécessite une réflexion sur la méthode d'actualisation des données budgétaires afin de neutraliser la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation (voir [ENCADRE N° 11](#)).

¹¹¹ C'est ainsi qu'il peut y avoir un décalage entre ce que nous nommerons l'investissement public local et ce que la comptabilité qualifie de dépenses d'investissement. Pour ce qui nous concerne, le remboursement des emprunts ne relève pas de l'investissement public local qui équivaut alors aux dépenses d'équipement directes et indirectes.

Les sous-sections suivantes décrivent chacune de ces dimensions. Un tableau de synthèse est proposé au préalable ([TABLEAU 3](#)).

TABEAU 3 : VARIABLES FISCALO-FINANCIERES RETENUES POUR L'ANALYSE DES CONFIGURATIONS BUDGETAIRES LOCALES

N°	Intitulé de la variable	Description	Type* et Unité	Période
1) COMPOSITION				
<u>Situation initiale</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales moyennes	[niv.] €/hab.	moyenne 2010-2013
FF02	perequation_rf_moy	Péréquation (DSU+DSR+DNP)	[str.] % des RF	moyenne 2010-2013
FF03	DGF_forf_rf_moy	DGF forfaitaire	[str.] % des RF	moyenne 2010-2013
FF04	dep_eq_rf_moy	Dépenses d'équipement directes et indirectes	[str.] % des RF	moyenne 2010-2013
FF05	emprunts_D_rf_moy	Remboursements d'emprunts	[str.] % des RF	moyenne 2010-2013
<u>Évolution</u>				
FF06	DF_h_evol	Évolution des dépenses de fonctionnement	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2013-2018
FF07	diff_evol_DF	Évolution des variations de DF	[dyn.] Différence entre DF_h_evol et DF_h_evol1013	
FF08	dep_eq_h_evol	Évolution des dépenses d'équipement directes et indirectes	[dyn.] % d'évolution de la moyenne en €/hab. 2014-2018 par rapport à la moyenne en €/hab. 2010-2013.	2010-2018
FF09	perequation_rf_evol	Variation de la péréquation	[dyn.] Évolution moyenne annuelle ¹ en % des RF	2013-2018
FF10	DGF_h_evol	Variation de la DGF	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2013-2018
2) ADAPTABILITÉ ET ADJUSTEMENTS BUDGETAIRES				
<u>Situation initiale</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier (somme des potentiels fiscaux des communes de l'intercommunalité)	[niv.] €/hab.	2015 <i>Source : Sonate, communes</i>
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (moy. de l'effort fiscal des communes, pondérée par la population de la commune)	[niv.] -	2013 <i>Source : DGFIP</i>
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux d'épargne brute	[str.] % des RF	moyenne 2010-2013
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement (encours de dette /RF)	[str.] % des RF	2013
<u>Évolution</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Évolution de la pression fiscale	[dyn.] -	Différence 2013-2018 <i>Source : DGFIP</i>
FF16	tx_endettement_evol	Évolution du taux d'endettement	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de RF	2013-2018

N°	Intitulé de la variable	Description	Type* et Unité	Période
3) <u>MODE DE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT</u>				
<u>Situation initiale</u>				
FF17	cessions_fi_moy	Produits de cession	[str.] % du FI ²	moyenne 2010-2013
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Dotations et subv. d'équipement	[str.] % du FI	moyenne 2010-2013
FF19	epargne_nette_fi_moy	Épargne nette	[str.] % du FI	moyenne 2010-2013
FF20	emprunts_R_fi_moy	Nouveaux emprunts	[str.] % du FI	moyenne 2010-2013
<u>Évolution</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Variation des produits de cession	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 en % du FI	2010-2018
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Variation des dotations et subv. d'équipem.	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 en % du FI	2010-2018
FF23	epargne_nette_fi_evol	Variation épargne nette	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 en % du FI	2010-2018
FF24	emprunts_R_fi_evol	Variation des nouveaux emprunts	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 en % du FI	2010-2018
4) <u>VARIABLES ILLUSTRATIVES SUPPLÉMENTAIRES</u>				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre EPCI	[dyn.] Entre 2013 et 2018, en % de la population totale 2018	2013-2018
FF26	population_moy	Population de l'EPCI	[niv.] Nombre d'habitants	moyenne 2010-2013
FF27	DF_h_evol_1013	Variation des DF	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2010-2013
FF28	DGF_forf_rf_evol	Variation de la DGF forfaitaire	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % des RF	2013-2018
FF29	perequation_h_evol	Évolution de la péréquation	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2010-2013
FF30	dep_eq_h_moy	Dépenses d'équipement	[niv.] €/hab.	moyenne 2010-2013
FF31	cessions_fi_moy1418	Cessions	[str.] % du FI	moyenne 2014-2018
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Dotations et subv. d'équipement	[str.] % du FI	moyenne 2014-2018
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Épargne nette	[str.] % du FI	moyenne 2014-2018
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Nouveaux emprunts	[str.] % du FI	moyenne 2014-2018
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 €/hab.	2013-2018
FF36	var_pereq_hab	Variation du niveau de la péréquation	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 €/hab.	2013-2018
FF37	var_DGF_hab	Variation du niveau de la DGF	[dyn.] Différence entre moy. 2014-2018 et 2010-2013 €/hab.	2013-2018
FF38	impots_loc_h_evol	Évolution des impôts locaux	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2013-2018
FF39	budget_evol	Évolution des dépenses totales	[dyn.] Évolution moyenne annuelle en % de la valeur en €/hab.	2013-2018

Notes : * [niv.] : variable de niveau ; [str.] : variable de structure ; [dyn.] : variable d'évolution. ¹ « *Évolutions moyennes annuelles* » : pente d'évolution moyenne de la variable sur la période considérée grâce à une estimation par les moindres carrés. Lorsqu'elle est estimée « en % de la valeur en €/hab. », la pente calculée par la régression linéaire est divisée par la valeur moyenne de la variable sur la période. ² Le financement de l'investissement (FI) est composé de la somme des recettes d'investissement et de l'épargne nette ; son montant équivaut donc au montant des dépenses d'équipement.

3.4.1.2.1 La composition des configurations budgétaires locales

La *composition* des configurations budgétaires locales est construite à partir des principaux flux monétaires du budget (tant entre les sections, qu'entre les dépenses et les recettes en leur sein) et de leur évolution.

Le **budget dans son ensemble** est qualifié à travers le *montant total des dépenses* (FF01). Cette valeur indique l'importance du budget durant la première période d'observation, et donc si par rapport aux autres ensembles intercommunaux, l'un d'entre eux dispose d'un budget élevé ou non pour produire des services publics locaux. Formulé de manière non-normative, ceci revient à documenter si la collectivité est plus ou moins dépensière. La variable FF01 dont l'intitulé est *budget_total_h_moy* est calculée comme la valeur moyenne des dépenses d'une collectivité entre 2010 et 2013, exprimée en euros par habitant, ce qui en fait une variable de niveau.

Les **investissements** sont considérés à partir des seules dépenses d'équipement (voir [ANNEXE N° 6](#)). Une première variable calcule *la part des dépenses d'équipement dans les recettes réelles de fonctionnement* pour la période 2010 à 2013. Variable de structure, FF04 [*dep_eq_rf_moy*] permet de définir le profil plus ou moins investisseur d'un ensemble intercommunal. Une seconde variable qualifie *l'évolution des dépenses d'équipement* [FF08 : *dep_eq_h_evol*], ce qui permet de documenter la dynamique de l'investissement public local. Pour cela, elle rapporte le pourcentage de variation du montant moyen des dépenses d'équipement en euros par habitant de la période allant de 2014 à 2018 à celui de la période allant de 2010 à 2013. C'est donc un ratio entre la moyenne d'évolution de chacune des périodes, et non pas en taux d'évolution annuel. Toutes les variables décrivant l'évolution d'un poste de la section d'investissement font l'objet de ce mode de calcul afin de lisser les variations interannuelles trop fortes sinon.

La description du profil d'investissement s'appuie également sur la qualification de la situation d'endettement. Cela fournit une approximation de l'intensité du recours à la dette des mandatures précédentes, aidant à préciser le profil plus ou moins anciennement investisseur d'un ensemble intercommunal, tout en mesurant le poids de la dette passée (à travers celui des remboursements) dans le budget actuel. Pour cela, *la part moyenne des remboursements d'emprunt* est calculée en la rapportant aux recettes de fonctionnement pour la période allant de 2010 à 2013 [FF05 : *emprunts_D_rf_moy*].

Les **dépenses** de la section **de fonctionnement** (cf. [ANNEXE N° 6](#)) sont tout d'abord renseignées à travers *l'évolution du montant des dépenses de fonctionnement* [FF06 : *DF_h_evol*]. Elle indique la variation interannuelle moyenne du niveau de ce type de dépenses exprimé en euros par habitant pour la période 2013 à 2018. Elle constitue une illustration des variables dont l'interprétation n'est pas aisée : elle peut signaler un ajustement à la réduction des recettes de fonctionnement, par exemple en réaction à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, mais aussi incarner une politique impulsée par un exécutif local soucieux de maîtriser ses dépenses, voire, en toute hypothèse, refléter la conjugaison de ces deux processus.

Une seconde variable aide à préciser la temporalité de l'évolution des dépenses de fonctionnement en calculant *le différentiel d'évolution des dépenses de fonctionnement entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018* [FF07 : *diff_evol_DF*]. En estimant la différence entre les pourcentages d'évolution interannuelle entre les deux périodes, cet indicateur peut renseigner une éventuelle inflexion dans la trajectoire des dépenses de fonctionnement d'un ensemble intercommunal. Elle aide en particulier

aider à repérer une intensification du contrôle de ce type de dépenses alors que la contrainte budgétaire se resserre.

Un autre ensemble de variables portent sur les **recettes** locales. En lien avec la problématique du déploiement de mesures de maîtrise budgétaire, et du rôle d'instances supra-locales dans sa mise en œuvre, nous retenons des variables relatives aux **dotations centrales** tout d'abord. La littérature existante a d'ailleurs souligné l'importance des dotations de fonctionnement de l'État dans l'ampleur des différences de niveau de dépenses entre les collectivités locales (par ex. Gilbert et Guengant (2004) ou encore Leprince et Pourieux (2018)). Quatre variables sont prises en compte afin d'analyser l'importance respectivement de la part forfaitaire et de la part péréquée de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que leurs évolutions.

La première variable calcule *la part de la dotation globale de fonctionnement forfaitaire* par rapport aux recettes de fonctionnement pour la période allant de 2010 à 2013 [FF03 : DGF_forf_rf_moy]. Elle éclaire donc la dépendance relative des collectivités aux transferts étatiques, c'est-à-dire la plus ou moins forte part de ces ressources dans leur budget. Une deuxième variable calcule *la part moyenne de la péréquation dans les recettes de fonctionnement* pour la même période [FF02 : perequation_rf_moy]. Ce taux indique l'importance de la modulation dont bénéficient les collectivités d'un ensemble intercommunal et reflète l'effet des multiples critères retenus par l'État dans le cadre de la mise en œuvre de ses dotations et mécanismes de péréquation (voir section 1, dont [ENCADRE N° 4](#)).

Les deux variables suivantes éclairent les évolutions récentes des politiques centrales en matière de financement du fonctionnement des collectivités. La première détermine *la variation du niveau de la dotation globale de fonctionnement* [FF10 : DGF_h_evol]. Calculée comme l'évolution moyenne annuelle du niveau de DGF exprimé en euros par habitant entre 2013 et 2018, elle mesure l'intensité des baisses de dotations (part forfaitaire et part péréquée conjointement) affectant chaque ensemble intercommunal. Une seconde variable éclaire spécifiquement *l'évolution du poids de la péréquation* [FF9 : perequation_rf_evol] en mesurant l'évolution annuelle moyenne de la part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement entre 2013 et 2018. Indépendamment de la baisse des dotations de fonctionnement, cette variable reflète la variation du soutien financier apportée par l'Etat et par l'intermédiaire des dispositifs de péréquation, relativement aux recettes des collectivités de l'ensemble intercommunal.

3.4.1.2.2 L'adaptabilité des configurations budgétaires locales

La composition des budgets n'est pas le seul facteur différenciant entre collectivités. En raison d'héritages politiques, environnementaux, économiques, les élites politico-administratives locales sont confrontées à des opportunités et à des contraintes budgétaires qui cadrent leurs marges de manœuvre et les possibilités d'opérer des ajustements conduisant à une plus ou moins forte reconfiguration de leur budget. Il convient donc de concevoir des indicateurs pour apprécier *l'adaptabilité* des budgets locaux, ainsi que les mesures mises en œuvre pour activer ces marges de manœuvre dans une période de resserrement de la contrainte budgétaire¹¹². Il ne s'agit évidemment pas de couvrir la totalité de ces possibilités mais d'en retenir quelques-unes susceptibles de distinguer les collectivités territoriales. Deux aspects sont renseignés.

¹¹² Rappelons que la variation des dépenses totales, de fonctionnement ou d'investissement évoquées ci-dessus dans la dimension « composition » des configurations budgétaires locales, ne sont pas forcément à comprendre comme un

Le premier porte sur la **richesse fiscale** et les mesures relatives à sa mobilisation par les gouvernements locaux, en l'occurrence à travers la **fiscalité**. En dépit d'une réduction de leur pouvoir de taux suites aux évolutions de la fiscalité sur les entreprises et sur les ménages, les impôts locaux restent l'un des principaux leviers à la disposition des collectivités pour faire évoluer le niveau de leurs ressources budgétaires. Leur montant compte d'ailleurs pour presque la moitié des recettes de fonctionnement des collectivités du bloc local (47 % en moyenne en 2017)¹¹³.

Une première variable de niveau détermine *le potentiel fiscal* exprimé en euros par habitant [FF11 : P_{fisc_h_moy}]. En raison de la forte stabilité de cet indicateur, le calcul porte sur l'année 2015, date médiane dans la période d'observation totale. Le potentiel fiscal applique aux bases fiscales d'une collectivité les taux moyens d'imposition observés (à l'année n-1) pour les collectivités de même statut. C'est un indicateur conventionnel de mesure de la richesse mobilisable par des collectivités. Il est décrit comme l'un des principaux facteurs expliquant la variation du niveau de dépenses entre les collectivités locales¹¹⁴ (DGCL, 2017 ; OFGL, 2019a).

Une seconde variable d'intérêt indique *le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal* [FF12 : effort_fiscal_2013]. Elle calcule la moyenne des taux d'imposition des communes-membres d'un ensemble intercommunal, pondérée par la population de chaque commune. La mesure est réalisée pour la seule année 2013, ce qui est autorisé par la stabilité de la variable au cours du temps. Le coefficient permet d'apprécier le niveau de charge fiscale décidé par les autorités locales¹¹⁵ (dans la limite du plafonnement imposé par les dispositions instituées), reflétant notamment le choix des mandatures précédentes en la matière et, selon le niveau de la charge fiscale exercée, la marge de manœuvre offerte à la mandature en cours.

Pour prendre en compte les ajustements effectivement mis en œuvre en termes de fiscalité nous mesurons l'évolution des taux de fiscalité entre l'année 2018 et l'année 2013, couvrant ainsi la période de forte restriction des dotations de l'État central. L'indicateur retenu *calcule le différentiel de coefficient de mobilisation* entre ces deux dates [FF15 : effort_fiscal_evolution]. Son signe révèle si les élus locaux ont eu recours à un accroissement de tout ou partie des taux de fiscalité ou, au contraire, s'ils ont privilégié leur réduction. Afin de mieux apprécier la variation du produit des recettes fiscales, d'autres variables illustratives supplémentaires ont été retenues (voir 4.4.1.2.4 ci-dessous).

Le second type de variables utilisées pour caractériser l'adaptabilité des configurations budgétaires locales porte sur des indicateurs conventionnels. Mobilisés pour apprécier les marges de manœuvre des

simple effet du resserrement de la contrainte budgétaire mais aussi comme des formes d'ajustement possibles, contraintes ou librement mises en œuvre, par les gouvernements locaux (voir sous-section 3.1.2).

¹¹³ Pour mémoire, la variation du produit de la fiscalité locale peut résulter d'un accroissement des taux décidés par les exécutifs locaux mais également i) de l'accroissement des revenus imposables, suite, par exemple à une croissance démographique ou économique (on parle de variation de « l'assiette » fiscale), ou encore ii) de la variation du coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives déterminé en loi de finances (c'est l'effet des « bases » locatives).

¹¹⁴ Gilbert et Guengant (2004) montrent que pour les années 1991, 1994, 1997 et 2001 le niveau des dépenses des collectivités territoriales s'explique pour deux tiers par des disparités de ressources, pour un quart par des disparités de charges, et pour un dixième par des disparités de préférences. Au sein des disparités de ressources, une évolution de la fiscalité locale joue un rôle prépondérant dans la variation des dépenses locales (Pour une discussion, voir Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2010, p. 442).

¹¹⁵ Les collectivités du bloc local possèdent un pouvoir de taux sur les quatre grands impôts locaux actuels : Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), Taxe d'habitation (TH), et Cotisation Foncière des Entreprises (les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux sur la Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui constitue la seconde composante de la Contribution économique territoriale (CET)).

collectivités de façon générale, ils sont illustratifs de contraintes ou de leviers d'ajustement dont les collectivités sont susceptibles de se saisir.

Une première variable s'intéresse à *la part de l'épargne brute dans les recettes de fonctionnement* pour la période allant de 2010 à 2013 [FF13 : *epargne_brute_rf_moy*]. Cette variable de structure mesure l'importance du solde excédentaire de la section de fonctionnement. Elle est généralement utilisée comme un indicateur du poids plus ou moins élevé, et toutes choses égales par ailleurs, des charges récurrentes comparativement aux recettes de fonctionnement. Pour ce qui nous intéresse, elle rend compte de la capacité de la collectivité à dégager des surplus à partir de ses recettes de fonctionnement et d'en faire une recette d'investissement. Selon qu'une collectivité dispose de plus ou moins d'autofinancement, et sous réserve du montant consacré au remboursement des emprunts passés, elle dispose ainsi d'une plus ou moins grande capacité d'investissement potentielle.

Deux autres variables sont mobilisées afin d'apprécier le recours à l'emprunt. Le taux d'endettement rapporte *l'encours de la dette sur les recettes de fonctionnement* en 2013 [tx_endettement_2013]. Cette variable permet de compléter le profil d'investissement des collectivités analysées, en indiquant l'importance de la charge de la dette. Indicateur usuellement mobilisé pour qualifier la santé financière des collectivités, il rend compte de sujétions auprès des établissements de crédit ainsi que de la soutenabilité du budget. Toutes choses égales par ailleurs, plus le taux d'endettement est haut, plus les paiements d'annuités ont de probabilités d'être élevés, et moins l'épargne nette finalement disponible pour le financement de dépenses d'équipement est abondante. La seconde variable retenue observe la dynamique d'endettement ou de désendettement des collectivités lors de la seconde moitié des années 2010 à travers *l'évolution annuelle moyenne* (en pourcentage des recettes de fonctionnement) *du taux d'endettement* entre 2013 et 2018 [FF16 : *tx_endettement_evol*]. Cet indicateur éclaire la mesure dans laquelle les élites politico-administratives locales ont recours de manière plus ou moins importante à l'emprunt afin de financer leurs politiques d'investissement, en indiquant si leur encours a évolué plus rapidement que les recettes de fonctionnement ou non.

3.4.1.2.3 Le mode de financement de l'investissement public local

La troisième dimension des configurations budgétaires locales intéressant notre questionnement est liée aux **modes de financement de l'investissement**, et plus précisément selon la terminologie comptable, au financement des dépenses d'équipement. Concrètement, ceci consiste à analyser l'importance relative des différents types de recettes de la section investissement¹¹⁶ (voir ANNEXE N° 6) dont on mesure l'état au début des années 2010, puis les évolutions à partir de 2014.

Sur le premier point, un premier jeu de variables calcule la part moyenne de chacune de ces ressources dans les recettes qui couvrent les dépenses d'investissement (hors remboursements d'emprunt donc) pour la période allant de 2010 à 2013. Il s'agit de *la part respectivement des produits de cession* [FF17 :

¹¹⁶ Les 5 types de ressources disponibles pour l'investissement sont :

- les emprunts,
- les dotations et subventions d'investissement provenant d'autres organisations (État, Union européenne, régions, départements, agences publiques),
- les cessions de patrimoine public,
- l'épargne nette (aussi dénommée autofinancement) issue du solde positif de la section de fonctionnement et une fois déduit le remboursement du capital des emprunts,
- et la trésorerie.

cessions_fi_moy], *des dotations d'équipement* [FF18 : dotation_hFCTVA_subventions_fi_moy], *de l'épargne nette* [FF19 : epargnenette_fi_moy] et *des emprunts* [FF20 : emprunts_R_fi_moy]¹¹⁷.

Pour renseigner les évolutions dans la seconde moitié des années 2010, un second lot de variables calcule le différentiel de la part moyenne d'un type de ressources dans le financement de l'investissement entre les périodes allant de 2014 à 2018 et de 2010 à 2013, soit le *différentiel* respectivement *de la part des produits de cession* [FF21 : cessions_fi_evol], *des dotations d'équipements* [FF22 : dotation_hFCTVA_subventions_fi_evol], *de l'épargne nette* [FF23 : epargnenette_fi_evol] et *des emprunts* [FF24 : emprunts_R_fi_evol]. Ces indicateurs permettent de réfléchir aux trajectoires des collectivités, en interrogeant des processus de spécialisation (quand un ensemble intercommunal voit son profil s'éloigner de la moyenne) ou de déspecialisation.

3.4.1.2.4 Variables illustratives supplémentaires

Les 24 variables retenues pour l'analyse typologique permettent de qualifier chacune des trois dimensions des configurations budgétaires locales. Il est néanmoins utile d'ajouter des variables illustratives qui, bien que ne participant pas à la construction de la typologie, aident à l'interprétation des classes créées par le modèle statistique. L'enrichissement est double. Ceci autorise l'analyse de variables proches de celles déjà utilisées, sans risquer un doublon intempestif pour la création des typologies. On peut également mobiliser des variables n'ayant pas de rapport avec les configurations budgétaires locales, mais qui présentent un éclairage en contrepoint, par exemple sur la taille démographique des ensembles intercommunaux réunis dans chacune des classes.

Dans cette perspective, un premier ensemble de variables vise à prendre en compte des **caractéristiques institutionnelles ou démographiques**. Il s'agit en particulier *d'un indicateur de variation du périmètre intercommunal entre 2013 et 2018* [FF15 : stabilite]. Il est calculé comme le pourcentage des communes (pondérées par leur importance démographique) faisant partie d'un établissement public de coopération intercommunale en 2018 et qui appartenaient à la même intercommunalité que la ville-centre de ce dernier en 2013. Une seconde variable fournit un élément d'appréciation de la taille démographique des ensembles intercommunaux analysés. Elle est calculée comme *le nombre moyen d'habitants de l'établissement public intercommunal* au cours de la période 2010 à 2013 [FF26 : population_moy]. Ceci permet d'observer l'importance de la taille démographique sans que les strates d'ensembles intercommunaux n'entrent directement dans la construction de la typologie fiscal-financière.

D'autres variables illustratives complètent plus directement **l'analyse de la configuration budgétaire locale**. Deux ont pour fonction de préciser la situation en début de période d'analyse. La première variable mesure *la variation moyenne du montant des dépenses de fonctionnement durant la période 2010 à 2013* [FF27 : DF_h_evol1013]. Par comparaison avec la variable active *DF_h_evol* (FF06) calculée sur la période allant de 2013 à 2018, elle aide repérer d'éventuelles inflexions dans la trajectoire des dépenses de fonctionnement des ensembles intercommunaux. La seconde variable calcule *le niveau moyen des dépenses d'équipement pour la période 2010 à 2013* [FF30 : dep_eq_h_moy]. Ici aussi, elle permet, par contraste avec la variable active *dep_eq_h_evol* (FF08) de contraster l'évolution des dépenses d'équipement entre les périodes allant de 2010 à 2013 et la seconde moitié des années 2010.

¹¹⁷ La FCTVA n'a pas été comptabilisé dans les variables permettant d'analyser les modes de financement de l'investissement car ce poste de recettes consiste en une récupération de la TVA payée à l'Etat lors des investissements des années précédentes. Les recettes de FCTVA ne font donc pas l'objet de stratégie ou d'arbitrage dans la constitution du financement de l'investissement. De plus les variables étant calculées de manière pluriannuelle, le caractère diachronique de la récupération de la TVA est atténué.

La qualification du resserrement de la contrainte budgétaire incarnée par la politique des transferts centraux de l'État durant la période allant de 2013 à 2018 est affinée. D'une part, une variable calcule *l'évolution moyenne annuelle de la part de la dotation globale de fonctionnement forfaitaire dans les recettes de fonctionnement sur la période allant de 2013 à 2018* [FF28 : DGF_forf_rf_evol]. Elle complète l'interprétation de la variation du niveau de la dotation globale de fonctionnement [DGF_h_evol] en se concentrant uniquement sur la variation de la seule part forfaitaire de la DGF. D'autre part, une variable supplémentaire mesure *la variation annuelle du niveau de péréquation pour la période 2013 à 2018* en euros par habitant [FF29 : perequation_h_evol]. Bien que très liée à la variable active *perequation_rf_evol* (FF09), il est nécessaire, au regard de l'importance de la péréquation dans notre analyse, de pouvoir repérer les cas où les deux variables produisent des résultats contrastés. Par exemple lorsque le niveau de la péréquation exprimé en euros par habitant augmente fortement pour une collectivité tout en gardant un poids relativement stable la part de ses recettes de fonctionnement.

Un jeu de variables illustratives est ajouté pour faciliter l'interprétation du mode de financement de l'investissement dans ses évolutions récentes. Est calculée la part moyenne des différents postes dans les recettes d'investissement pour la période allant de 2014 à 2018. Il s'agit donc *de la part respectivement des produits de cession* [FF31 : cessions_fi_moy1418], *des dotations d'équipement* [FF32 : dotation_hFCTVA_subventions_fi_moy1418], *de l'épargne nette* [FF33 : epargnenette_fi_moy1418] et *des emprunts* [FF34 : emprunts_R_fi_moy1418]. Ces variables sont de fait directement calculables à partir des variables actives, par exemple : $cessions_fi_moy1418 = cessions_fi_moy + cessions_fi_evol$.

Quatre autres variables ont été mobilisées durant la phase d'interprétation des typologies fiscalofinancières afin de mieux comprendre le rôle respectif de la fiscalité locale et des transferts centraux, ainsi que de rapprocher leurs évolutions respectives. Un *taux d'évolution annuelle moyen du produit des impôts locaux* au cours de la période allant de 2013 à 2018 est tout d'abord calculé [FF38 : impots_loc_h_evol]. Ceci permet d'apprécier, indépendamment de l'évolution du taux de la fiscalité décidée par les élites politico-administratives locales, la variation d'ensemble du produit de la fiscalité locale, aidant à fournir une première appréciation de son rôle dans les ajustements budgétaires de la seconde moitié des années 2010.

Trois autres indicateurs visent à comparer l'effet respectif de l'évolution des dotations de fonctionnement et du produit de la fiscalité sur les recettes des collectivités. Ceci permet de discuter de manière plus précise le rôle plus ou moins atténuateur d'une part des dotations et mécanismes de péréquation et d'autre part de la fiscalité locale face à l'évolution de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement. Il s'agit de *l'évolution respectivement du niveau du produit des impôts locaux* [FF35 : var_impots_hab], *du niveau de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement* [FF36 : var_DGF_hab] et enfin *du niveau des montants de dotation de fonctionnement pour motif de péréquation* [FF37 : var_pereq_hab]. Ces trois variables sont calculées à partir de montants exprimés en euros par habitant pour la période allant de 2013 à 2018.

3.4.2 Les attributs des systèmes territoriaux

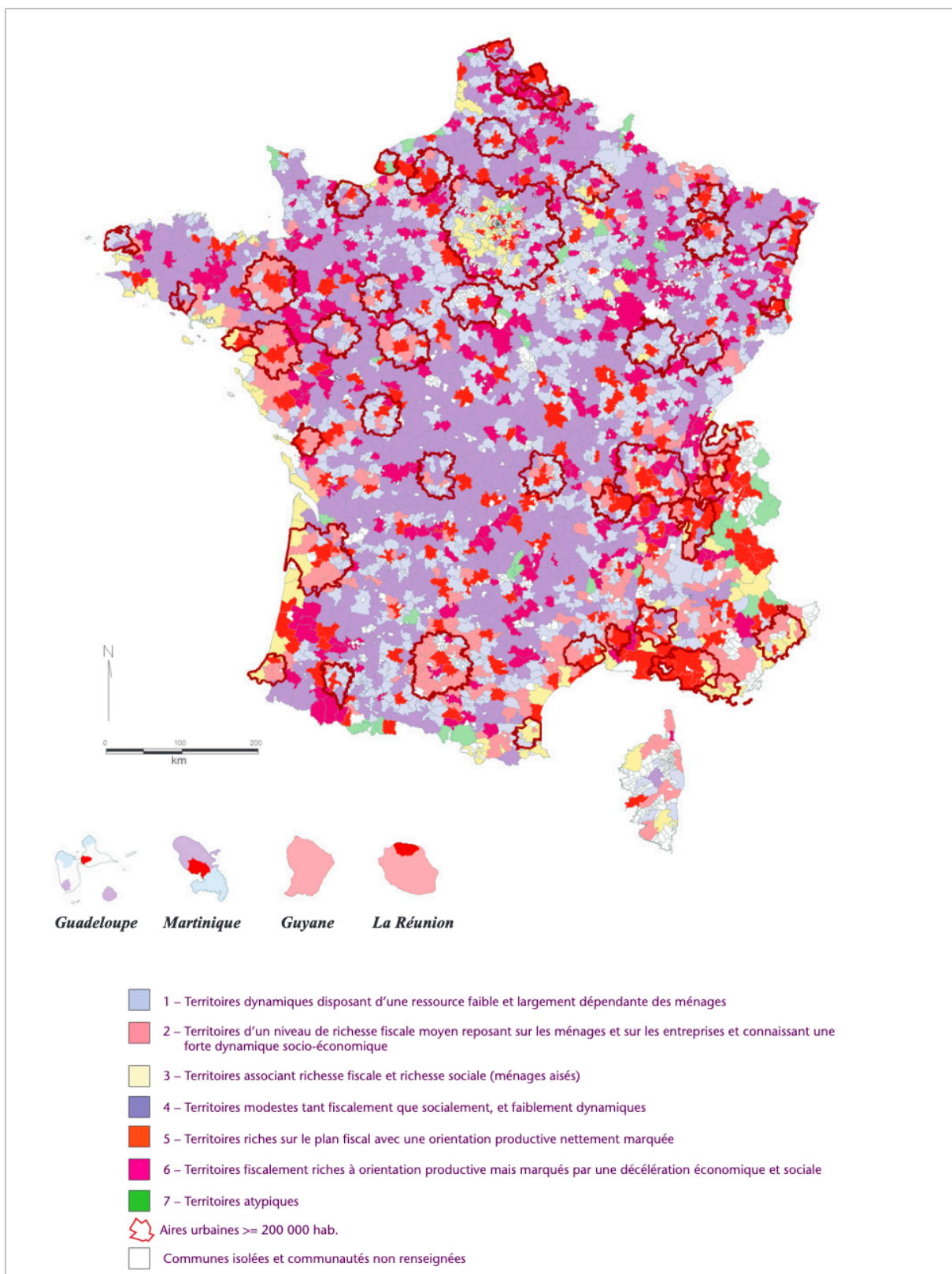
Les quatrième et cinquième étapes du protocole de recherche enrichissent l'analyse des configurations budgétaires locales et de leurs évolutions à l'aide de données qualifiant les systèmes territoriaux administrés par les collectivités du bloc communal (voir aussi [FIGURE 8](#)). On s'inspire de nouveau du travail réalisée par F. Navarre et M.-P. Rousseau réalisé en partenariat avec l'AdCF (Navarre et Rousseau 2013a, 2013b). Les autrices ont produit une analyse des profils budgétaires des ensembles intercommunaux

en les croisant avec un ensemble de données socio-économiques. Ce croisement était réalisé dans une démarche prospective visant à interroger les évolutions à venir des finances publiques locales. Ce sont donc des données portant sur les dynamiques récentes de la population, de l'emploi et des revenus qui furent privilégiées (Navarre et Rousseau, 2013b, p. 50). Ce croisement aboutissait à la détermination de 7 principaux types d'ensembles intercommunaux (voir [FIGURE 11](#)).

Notre perspective diffère puisqu'il s'agit refléter la multidimensionnalité des attributs des systèmes territoriaux. De nombreuses dimensions sont susceptibles de peser tant sur le niveau des ressources à disposition des collectivités que de leurs charges (ces caractéristiques peuvent avoir des effets sur le produit de la fiscalité locale, sur les concours de l'État alloués pour motif de péréquation, sur les besoins en services publics...). Il faut en conséquence parvenir à prendre en compte aussi bien l'orientation du tissu économique que les propriétés sociales de la population, ou encore les caractéristiques géographiques (relief, mode d'occupation plus ou moins urbain ou rural du sol).

De nombreuses données publiques sont accessibles, notamment auprès de l'Insee. Il existe par ailleurs une tradition de travaux académiques ayant produit des typologies similaires (par ex. Pistre, 2011 ; Cauchy-Duval et Bergouignan, 2011; Dumolard, 2011 ; Navarre et Rousseau, 2013b). Sur cette base, 24 variables d'intérêt couvrant cinq principales dimensions ont été réunies. Leurs intitulés, modes de calcul et sources sont détaillés dans le [TABLEAU 4](#) ci-dessous.

FIGURE 11 : UNE TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE ET SOCIO-ECONOMIQUE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX EN FRANCE EN 2013



Source : Navarre et Rousseau, 2013b, p. 53

TABEAU 4 : LISTE DES VARIABLES SOCIO-TERRITORIALES RETENUES

Id.	Intitulé de la variable	Description	Unités	Période	Sources
Dim 1	<u>ORGANISATION TERRITORIALE</u>				
ST01	tx_lgmt_vacants_16	Part des logements vacants en 2016	%	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST02	poids_ville_centre	Poids démographique de la ville centre dans l'EPCI en 2013	%	2013	Insee, RP 2013
ST03	densite_pop_16	Densité de population en 2016	Nombre hab./km ²	2016	ODT, Insee, RP 2016
Dim 2	<u>DYNAMIQUES DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES A COURT TERME</u>				
ST04	nb_lgmt_neufs	Logements commencés (constructions neuves)	Nombre par an / 1000 hab.	2006-2015	ODT. Sitadel 2, 2006-2010 et 2011-2015 . Insee, RP 2008 et RP 2013
ST05	tx_evol_pop_1116	Évolution de la population 2011-2016	%/an (TCAM)	2011-2016	ODT, Insee RP 2011-2016
ST06	tx_evol_emploi_1116	Évolution de l'emploi 2011-2016	%/an (TCAM)	2011-2016	ODT, Insee, RP 2011-2016
Dim 3	<u>DYNAMIQUES DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES A LONG TERME</u>				
ST07	evol_pop_9011	Évolution de la population 1990-2011	%/an (TCAM)	1990-2011	Insee, RP 1990-2011
ST08	evol_indus_9011	Évolution de l'emploi industriel 1990-2011	%/an (TCAM)	1990-2011	Insee, RP 1990-2011
ST09	evol_emploi_9011	Évolution de l'emploi 1990-2011	%/an (TCAM)	1990-2011	Insee, RP 1990-2011
Dim 4	<u>ORIENTATION ÉCONOMIQUE</u>				
ST10	part_emploi_admin	Part de l'emploi salarié dans les administrations publiques	% de l'emploi salarié	2015	ODT, Insee (Clap), 2015
ST11	part_emploi_services	Part de l'emploi salarié dans les services et commerce	% de l'emploi salarié	2015	ODT, Insee (Clap), 2015
ST12	part_emploi_industrie	Part de l'emploi salarié dans l'industrie	% de l'emploi salarié	2015	ODT, Insee (Clap), 2015
ST13	concentration_emploi_16	Indice de concentration de l'emploi	-	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST14	tourisme	Capacité d'accueil touristique	Nombre de lits / 1000 hab.	2018	Insee, Dir. Gén. Entreprises 2018
ST15	montagne	Indicateur de territoire de montagne	oui - non	2017	ODT, Mini. de l'agriculture 2017
ST16	tx_resid_second_16	Part des résidences secondaires	% des résidences	2016	ODT, Insee, RP 2016
Dim 5	<u>CARACTÉRISTIQUES SOCIALES ET SOCIO-ÉCONOMIQUES DES POPULATIONS</u>				
ST17	tx_65plus_16	Population de 65 ans et plus	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST18	tx_moins20_16	Population de moins de 20 ans	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST19	tx_HLM_16	Résidences principales HLM louées vides	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST20	tx_chomage_1564ans_16	Taux de chômage des 15-64 ans	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST21	tx_ouvriers_16	Part des ouvriers dans la population	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST22	tx_cadres_16	Part des cadres dans la population	% de la population totale	2016	ODT, Insee, RP 2016
ST23	MED15	Médiane des niveaux de vie des communes de l'EPCI	En euros	2015	ODT, Filosofi 2015
ST24	MED15_cv	Coeff. de var. médianes de niveau de vie " "	-	2015	ODT, Filosofi 2015 (calcul auteurs)

Notes : ODT : Observatoire des territoires ; RP : Recensement de la population ; TCAM : taux de croissance annuel moyen ; Capacité d'accueil touristique : Nombre de chambres dans les hôtels, d'emplacements de camping, d'unités d'hébergements dans les Villages vacances, les Maisons familiales, les résidences de tourisme, les auberges de jeunesse, et dans les centres internationaux de séjour et centres sportifs.

Source : élaboration des auteur.e.s.

La première dimension qualifie le mode **d'organisation de l'espace** (*Dim 1 : Organisation territoriale*). Il est caractérisé en fonction de la *densité moyenne* observée des ensembles intercommunaux (ST03 : densite_pop_16) qui constitue un proxy du caractère plus ou moins urbain ou rural du système territorial étudié. Le *poids démographique de la ville-centre* dans l'ensemble intercommunal (ST02 : poids_ville_centre) est pris en compte pour préciser la forme de l'organisation territoriale et renvoie aux enjeux de centralité au sein de l'EPCI. Le marché immobilier local est décrit par le *taux de logements vacants*, qui éclaire l'équilibre entre demande et offre de logements (ST01 : tx_lgmt_vacants_16).

Les second et troisième aspects décrivent le **dynamisme** récent et à plus long-terme d'un système territorial (*Dim 2 : Dynamiques démographiques et économiques à court-terme* et *Dim 3 : Dynamiques démographiques et économiques à long-terme*). S'inspirant de F. Navarre et M.-P. Rousseau (2013b, p. 50), ces variables fournissent une représentation synthétique de la trajectoire des systèmes territoriaux étudiés en qualifiant leur croissance ou décroissance durant la période récente (2011 à 2016) et plus anciennement (des années 1990 à 2010). Les variables portent sur l'évolution du nombre d'habitants (ST05 : tx_evol_pop_1116 et ST07 : evol_pop_9011) et d'emplois (ST06 : tx_evol_emploi_1116 et ST09 : evol_emploi_9011), y compris industriels (ST08 : evol_indus_9011) car sur le temps long, c'est un indicateur de la dynamique des territoires puisqu'il permet d'identifier le processus de désindustrialisation. La variable portant sur l'évolution de la construction de logements (ST04 : nb_lgmt_neufs) est ajoutée car elle constitue également un proxy du dynamisme démographique des systèmes territoriaux.

Ces informations sont complétées par des éléments qualifiant les caractéristiques du tissu économique et des populations. La qualification de l'**économie locale** (*Dim 4 : Orientation économique*) s'appuie sur les agrégats usuels. Outre la concentration de l'emploi (ST13 : concentration_emploi_16), qui permet de spécifier la fonction résidentielle *versus* de pôle d'emploi d'un système territorial, sont prises en compte les parts respectivement de l'emploi administratif (ST10 : part_emploi_admin), de services (ST11 : part_emploi_services) et industriels (ST12 : part_emploi_industrie), qui précisent l'orientation économique d'un système territorial, ainsi que des indicateurs de spécialisations dont les effets sur les budgets locaux sont pointés par la littérature : capacité d'accueil touristique (ST14 : tourisme), taux de résidences secondaires (ST16 : tx_resid_second_16), territoires de montagne (ST15 : montagne) (DGCL, Büsch, 2018 ; OFGL, 2019a).

L'analyse de la **démographie** (*Dim 5 : Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations*) vise à tenir compte de la variété des facteurs de différenciation du peuplement : l'âge avec la part des 65 ans et plus (ST17 : tx_65plus_16) et des jeunes de moins de 26 ans (ST18 : tx_moins20_16) ; les catégories socioprofessionnelles avec le taux d'ouvriers (ST21 : tx_ouvriers_16) et de cadres (ST22 : tx_cadres_16) ou encore les situations de fragilité socio-économique avec le taux de chômage (ST20 : tx_chomage_1564ans_16) ou l'importance des ménages logés dans des logements sociaux (ST19 : tx_HLM_16). La distribution de la richesse des populations est décrite à travers la médiane des revenus dans l'EPCI (ST23 : MED15) et, pour mesurer les disparités internes, avec la répartition des revenus au sein de l'ensemble intercommunal (ST24 : MED15_cv). Cette dernière variable permet de distinguer deux EPCI qui afficheraient un même revenu médian mais seraient composés de communes présentant des niveaux de revenus très différents, et donc susceptibles de faire face à des enjeux et des tensions en matière de service public également différenciés.

* * *

La section 3 vient de souligner l'intérêt d'un traitement typologique tout en précisant les précautions nécessaires à son déploiement. Il s'agit désormais de présenter les résultats en commençant par l'analyse des configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux.

Partie 2 : De la diversité des configurations budgétaires locales aux disparités fiscalo-financières : un traitement typologique des comptes des collectivités du bloc communal

La seconde partie du rapport analyse la diversité des configurations budgétaires locales et interroge les disparités fiscalo-financières entre collectivités du bloc communal. Elle présente tout d'abord les différents profils budgétaires et leurs évolutions durant les années 2010 (section 4). Elle interroge ensuite les similitudes et différences de configurations budgétaires locales entre les deux univers d'observation, à savoir les ensembles intercommunaux relevant respectivement des communautés de communes et des communautés d'agglomération et assimilées (section 5). La dernière section propose des enseignements transversaux sur les disparités en matière de réduction de la dotation globale de fonctionnement, d'évolutions de l'investissement public local et plus généralement de la capacité d'action budgétaire des collectivités (section 6).

Section 4. Une étude des configurations budgétaires locales à partir du traitement typologique

L'analyse typologique des données budgétaires des collectivités du bloc communal permet de dresser tout d'abord un panorama des configurations budgétaires locales et de leurs évolutions durant les dix dernières années. Elle met en relief les variables fiscalo-financières les plus structurantes des différenciations observées entre ensembles intercommunaux de France métropolitaine. À cette description générale de la situation et des trajectoires budgétaires des collectivités du bloc local, la typologie ajoute une analyse des mutations de l'investissement public local et de ses modes de financement au prisme du resserrement de la contrainte budgétaire¹¹⁸.

Le portrait fiscalo-financier de chacune des classes des deux univers d'ensembles intercommunaux est tout d'abord présenté (4.1). S'ensuit une présentation détaillée du profil de chaque classe issue de la typologie fiscalo-financière en commençant par les ensembles intercommunaux constitués de communautés d'agglomération et assimilées (4.2), puis de communautés de communes (4.3).

4.1. Portraits fiscalo-financiers

Les deux univers d'observation analysés correspondent à des collectivités administrant respectivement des systèmes territoriaux organisés autour d'agglomérations grandes et moyennes quand les secondes gèrent des espaces périurbains moins denses ou ruraux. Les données nécessaires à la compréhension des portraits fiscalo-financiers de ces deux univers d'observation sont réunies dans le [TABLEAU 5](#) ci-dessous.

¹¹⁸ Comme l'explique la section 3.1.2, les variables relatives à l'investissement public local et ses modes de financement, ainsi qu'au resserrement de la contrainte budgétaire ne sont pas les seules à importer dans les différenciations interterritoriales et ne seront pas forcément toujours les plus importantes pour qualifier les différentes classes d'ensembles intercommunaux obtenus lors du traitement typologique.

TABLEAU 5 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET ASSIMILÉES ET DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	966
A/Composition				
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	1861
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,039
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,182
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,415
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,096
<i>Dynamique à partir de 2014</i>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	0,009
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	-0,006
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,109
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,003
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,058
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	771
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,107
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,222
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	0,900
<i>Dynamique à partir de 2014</i>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	-0,005
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	-0,007
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>				
FF17	cessions_fi_moy	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,055
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subventions dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,289
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,321
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,297
<i>Dynamique à partir de 2014</i>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	-0,001
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	0,007
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	0,001
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	-0,012

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en pourcentage de la population 2018	0,814	0,767
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	21 238
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,015
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en pourcentage des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,064
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	596
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,053
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,297
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,323
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,286
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	79
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	17
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-47
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0195
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0101

Notes : Les taux sont exprimés en valeur décimale. Par exemple, avec une valeur de 0,030, la part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement durant la période allant de 2010 à 2013 est de 3 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

La présentation des résultats est réalisée de manière croisée en reprenant les trois dimensions constitutives des configurations budgétaires locales, soit leur composition (4.1.1), leur adaptabilité (4.1.2), et le mode de financement de l'investissement public local (4.1.3).

4.1.1 La composition des configurations budgétaires locales

Le premier élément pour caractériser le budget des collectivités locales consiste à en observer le volume total. Avec respectivement 2 249 €/hab. en moyenne au début de la décennie pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées et 1 861 €/hab. pour ceux des communautés de communes, les profils dépensiers diffèrent fortement entre ces deux groupes (voir la variable FF01). Ceci traduit le fait que les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées sont généralement plus urbains, plus denses, plus peuplés et toutes choses égales par ailleurs, avec une offre plus étendue de services publics locaux. La variable illustrative relative à leur poids démographique (FF26) en témoigne avec une taille de 168 000 habitants pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées contre 21 000 habitants pour ceux des communautés de communes, même s'il est vrai que ces derniers sont hétérogènes de ce point de vue. L'observation de cette première différence entre les deux univers d'observation confirme de nouveau l'intérêt, d'un point de vue statistique, de réaliser deux typologies distinctes pour saisir avec suffisamment de finesse la diversité des budgets des ensembles intercommunaux.

Cette différence dans le volume total des dépenses ne se retrouve par contre pas dans le niveau des investissements. Ainsi, les dépenses d'équipement (FF30) affichent des valeurs proches, avec respectivement 609 €/hab. et 596 €/hab. entre ces deux groupes d'ensembles intercommunaux. L'effort d'équipement (c'est-à-dire pour mémoire la part des dépenses d'équipement directes et indirectes par rapport aux recettes de fonctionnement) est toutefois plus marqué pour les ensembles des communautés de communes avec un taux de 41,5 % contre 33,8 % pour ceux des communautés d'agglomération et assimilées (FF04). Ceci explique peut-être pourquoi les dépenses de remboursement comptent en moyenne pour 9,6 % des recettes de fonctionnement des premiers contre 8,6 % pour les seconds durant la période allant de 2010 à 2013.

En dynamique, et sans entrer à ce stade dans les disparités entre collectivités, l'investissement public local baisse : le niveau des dépenses d'équipement diminue de - 12 % et - 11 % respectivement pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées et pour ceux des communautés de communes entre la moyenne de la période allant de 2010 à 2013 et celle couvrant de 2014 à 2018.

De manière concomitante, les dotations de fonctionnement centrales déclinent. Ceci se produit à partir d'une même structure puisque la part de la dotation globale de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux était en moyenne de 18 % durant la période allant de 2010 à 2013 (FF03). Tous ensembles intercommunaux confondus, la baisse est de 4,35 milliards d'euros de dotation globale de fonctionnement par rapport au niveau moyen de la période allant de 2010 à 2013 (cf. [TABLEAU 6](#) ci-dessous). Cette évolution est d'ailleurs vérifiée pour les deux univers d'observation, tout en étant plus marquée encore pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, avec une baisse de - 6,7 %/an du niveau de leur dotation globale de fonctionnement entre 2013 et 2018 contre - 5,8 %/an pour ceux des communautés de communes (FF10). Selon nos calculs, la baisse serait ainsi de - 3,34 milliards d'euros pour la période allant de 2013 à 2018 par rapport au niveau moyen observé durant les années 2010-2013 pour les ensembles des communautés d'agglomérations et assimilées, et de - 1 milliard d'euros pour ceux des communautés de communes.

Ceci se traduit mécaniquement par une baisse de la part de la DGF dans le montant des recettes de fonctionnement qui diminue dans une même proportion de - 1,4 %/an entre 2013 et 2018 pour les deux types d'ensembles intercommunaux (FF28). Cette évolution similaire laisse à penser que le niveau de dépendance aux dotations de fonctionnement étatiques (DGF) est comparable entre les deux univers d'ensembles intercommunaux.

La part de la péréquation dans le montant des dotations de fonctionnement étatiques n'est en revanche pas identique. Avec respectivement 3 % et 3,9 % des recettes de fonctionnement (FF02), ce montant était un peu moins favorable aux ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, dont les communes bénéficient potentiellement de la dotation de solidarité urbaine (DSU), qu'à ceux des communautés de communes, dont les communes sont susceptibles de percevoir la dotation de solidarité rurale (DSR). En dynamique, l'évolution de la péréquation est néanmoins positive pour les deux catégories d'ensembles intercommunaux avec une hausse de 440 millions d'euros pour la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau de 2010 à 2013 pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, et de 300 millions d'euros en moyenne pour ceux des communautés de communes (voir. [TABLEAU 6](#) ci-dessous).

TABLEAU 6 : DIFFERENCE DES MONTANTS DES TRANSFERTS CENTRAUX DE FONCTIONNEMENT ENTRE LES PERIODES 2014 A 2018 ET 2010 A 2013

	Variation des recettes de la dotation globale de fonctionnement (en €)	Dont variation des recettes de péréquation (€)
Ensembles des communautés d'agglomération et assimilées	-3 340 862 453	441 437 533
Ensembles des communautés de communes	-1 006 206 298	300 521 494
Tous les ensembles intercommunaux	-4 347 068 750	741 959 027

Note : Ces valeurs sont calculées en cumulant pour chacun des ensembles intercommunaux et, pour une variable donnée, la différence entre le niveau de la variable exprimée en euros par habitant pour la période 2014 à 2018 et celui pour la période 2010 à 2013, puis en la multipliant par le nombre d'habitants de l'ensemble intercommunal.

La première case du tableau se lit de la manière suivante : la différence de recettes de dotation globale de fonctionnement pour l'ensemble des communautés d'agglomération et assimilées est de + 3,34 milliards d'euros en moyenne durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau de 2010 à 2013.

Source : élaboration des auteur.e.s

Les **dépenses de fonctionnement** tendent à ralentir entre 2013 et 2018 (FF06). Celles des ensembles des communautés de communes augmentent néanmoins légèrement avec + 0,9 %/an entre les deux dates, alors que l'évolution de ces dépenses pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées est de l'ordre de + 0,3 %/an, soit une quasi-stagnation. Cette évolution caractérise une inflexion marquée par rapport à la période allant de 2010 à 2013 au cours de laquelle les dépenses de fonctionnement augmentaient de + 1,5 %/an pour les deux types d'ensembles intercommunaux (FF27). Ceci est d'ailleurs également reflété par le différentiel entre les taux de variation du montant des dépenses de fonctionnement exprimé en euros par habitant entre les deux périodes (FF07), la valeur négative observée tant pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (- 1,2 %/an) que pour ceux des communautés de communes (- 0,6 %/an) signalant un ralentissement bien réel de ce type de dépenses.

4.1.2. Adaptabilité et ajustements budgétaires

Des différences marquées caractérisent la **richesse potentielle** : les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées sont en moyenne bien plus riches que ceux des communautés de communes avec 973 €/hab. de potentiel fiscal contre 771 €/hab. (FF11). Ceci peut partiellement expliquer la différence dans le volume des budgets, la littérature soulignant le rôle important des différences de richesse fiscale en la matière (DGCL, Leforestier et Niel, 2018 par ex.). Ce surcroît de dépenses des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées est à rapprocher d'une pression fiscale également plus forte, ce dont témoigne un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal en 2013 plus élevé, avec 1,241¹¹⁹ contre 1,107 (FF12).

Du côté des indicateurs de santé financière, et en particulier ceux relatifs au niveau des recettes, il existe également des dissimilitudes. Certes, la possibilité de mobiliser l'emprunt est relativement similaire entre les deux types d'ensembles intercommunaux tant le poids de l'endettement était proche au début des années 2010, avec un encours de la dette représentant en 2013 respectivement 90 % et 93 % des recettes de fonctionnement (FF14). Par contre, les communautés de communes se distinguaient au début des années 2010 par leur plus grande capacité d'épargne brute avec 22 % contre 18,8 % des recettes de fonctionnement sur la période 2010-2013 (FF13), ceci étant susceptible de soutenir leur capacité à consacrer plus de fonds propres à des projets d'investissement.

En dépit du constat de ces différences, les **évolutions** effectivement constatées sont par contre très voisines. Ainsi les deux types d'ensembles intercommunaux ont-ils réduit en moyenne leur taux d'endettement avec un encours de la dette qui a diminué plus vite que leurs recettes de fonctionnement, ce qui se traduit par une baisse respective de - 0,8 %/an et de - 0,7 %/an en moyenne entre 2013 et 2018 (FF16). Cette évolution, d'ailleurs conforme aux injonctions reçues par les collectivités en matière de contribution à l'effort de réduction de la dette publique, signifie que les élites politico-administratives locales n'ont en moyenne pas accru leur endettement pour accompagner le resserrement de la contrainte budgétaire.

Du côté de la fiscalité, et à l'opposé d'un ajustement à la hausse des taux d'imposition qui aurait pu constituer une réponse des collectivités afin de faire face à la baisse des transferts étatiques en accroissant leurs ressources, on observe une très légère baisse des taux de fiscalité, les ensembles des deux unives d'observation affichant une faible diminution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (FF15) entre 2013 et 2018. Ce très léger ajustement n'a pas un effet défavorable sur le produit de la fiscalité locale. Au contraire, selon nos estimations, la hausse totale des recettes fiscales pour les ensembles intercommunaux avoisine + 4,46 milliards d'euros en moyenne durant la période 2014 à 2018 par rapport au niveau moyen de 2010 à 2013 (voir

¹¹⁹ Cette valeur est un indice. Elle n'a pas d'unité.

TABLEAU 7). Elle est de + 2,96 milliards d'euros en moyenne pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées et de + 1,5 milliards d'euros en moyenne pour ceux des communautés de commune, la différence de valeur tenant à leurs poids démographiques différents.

TABLEAU 7 : ESTIMATION DE LA VARIATION DES RECETTES FISCALES LOCALES MOYENNES ENTRE LES PERIODES 2014 A 2018 ET 2010 A 2013

	Montants (en euros)
Ensembles des communautés d'agglomération et assimilées	+ 2 959 130 056
Ensembles des communautés de communes	+ 1 504 782 272
Tous	+ 4 463 912 328

Note : Ces valeurs sont calculées en cumulant pour chacun des ensembles intercommunaux et, pour une variable donnée, la différence entre le niveau de la variable exprimée en euros par habitant pour la période 2014 à 2018 et celui pour la période 2010 à 2013, puis en la multipliant par le nombre d'habitants de l'ensemble intercommunal.

La première case du tableau se lit : la différence de recettes fiscales pour l'ensemble des communautés d'agglomération et assimilées est de + 2,96 milliards d'euros en moyenne durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau de 2010 à 2013.

Source : élaboration des auteur.e.s

ENCADRE N° 12 : LE CALCUL DES « BASES » DE LA FISCALITE LOCALE : LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE ET LES MODALITES DE SA REVALORISATION ANNUELLE

La valeur locative cadastrale occupe une place centrale dans la fiscalité directe locale puisqu'elle entre dans le calcul de chacun des impôts directs locaux (taxe d'habitation et taxes foncières). Elle représente le loyer théorique annuel qu'une propriété bâtie ou non-bâtie serait susceptible de produire, dans des conditions normales de marché. Son calcul est établi de manière forfaitaire à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties, et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties¹²⁰.

Face à l'inflation et à l'évolution des loyers, la valeur locative cadastrale a fait l'objet d'une modification en 1980 avec l'application pour cette année de coefficients forfaitaires d'actualisation en France métropolitaine. Une révision annuelle est opérée depuis lors à travers l'application d'un coefficient annuel de revalorisation proposé par le gouvernement, voté en loi de finances et mis en œuvre par les services de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP, 2017, pp.21-22).

Le calcul du coefficient de revalorisation a été modifié par l'article 99 de la loi de finances pour 2017 dans le cadre du redressement des comptes publics. Ainsi, à compter de 2018, ce coefficient évolue non plus sur décision politique, mais en fonction de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), ce qui revient à lui appliquer une norme « zéro volume ». En 2020, l'exécutif souhaitait aller plus loin en gelant *en valeur* les bases utilisées pour le calcul de la taxe d'habitation des résidences principales (qui était alors en pleine réforme avec sa suppression partielle).

Cette neutralisation de la progression des prélèvements obligatoires fut contestée par des associations de collectivités évoquant un manque à gagner fiscal de 250 millions d'euros par rapport aux recettes qui auraient dû résulter de l'application de l'IPCH (augmentation de + 1,13 %). À la recherche d'un compromis, la commission des finances de l'Assemblée nationale proposa finalement la valeur de + 0,9 % qui fut ensuite adoptée dans la loi de finances 2020 (APVF, 2019,).

Les coefficients forfaitaires d'actualisation ont évolué à la hausse durant la période qui intéresse notre recherche, oscillant dans un tunnel compris entre + 0,4 %/an et + 2,2 %/an, à rapprocher de l'évolution de l'indice des prix à la consommation qui varie entre 0 %/an et + 2,1 %/an (voir

¹²⁰ L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 inaugure une réforme du calcul de la valeur locative des locaux professionnels. Après avoir actualisé la valeur de l'ensemble des locaux existants en fonction des données de marché, il s'agira ensuite de réaliser une mise à jour *permanente* des bases. L'application de cette seconde phase ayant été repoussée à 2017, elle n'a cependant pas d'influence notable sur les données mobilisées par la présente recherche.

Cette évolution reflète la hausse du montant des bases d'imposition qui peut être liée aux transformations affectent les systèmes territoriaux. La hausse ou la diminution du nombre de logements ou encore la création, l'accueil ou le départ d'entreprises ont par exemple pour effet d'altérer le montant total des impôts locaux perçus, à taux d'imposition inchangés. L'appréciation des marchés immobiliers peut y contribuer également à travers la base locative attribuée aux nouvelles constructions. Mais c'est avant tout un effet de l'évolution *forfaitaire* des bases locatives que l'on enregistre ici. En effet, depuis la réforme de 1980 qui a révisé leurs valeurs en France métropolitaine, les bases d'imposition font l'objet d'une actualisation annuelle à travers l'application d'un coefficient de revalorisation déterminé au niveau national, ce qui se traduit par une tendance haussière dans le produit de la fiscalité locale (voir [ENCADRE N° 12](#)).

La hausse du produit des impôts est d'ailleurs d'ampleur équivalente à l'évolution à la baisse de la dotation globale de fonctionnement des ensembles intercommunaux : selon nos calculs, la diminution du montant de la DGF de - 4,35 milliards d'euros en moyenne entre les périodes 2010-2013 et 2014-2018, est peu ou prou équivalente au montant de la hausse de + 4,46 milliards d'euros des recettes fiscales locales (voir [TABLEAU 9](#)). Cette compensation de fait, liée notamment à la mécanique de la revalorisation des bases locatives, est un point à conserver à l'esprit lorsqu'il s'agira d'interpréter les recompositions budgétaires effectivement mises en œuvre par les élites politico-administratives locales et nationales dans cette période de resserrement de la contrainte budgétaire¹²¹. Par ailleurs, remarquons dès à présent que la hausse des recettes fiscales locales correspondant à la variation forfaitaire des bases, et la compensation de fait qu'elle constitue sur le papier, joue néanmoins de manière inégale entre les différentes catégories d'ensembles intercommunaux. Dans le cas des ensembles des communautés de communes, la variation du produit des impôts locaux est largement supérieure à la baisse de la DGF avec un écart positif de près de 500 millions d'euros en moyenne entre les périodes 2014-2018 et 2010-2013. La situation est très différente pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Pour ces derniers, la baisse de la dotation globale de fonctionnement dépasse largement la hausse du produit des impôts locaux, en dépit donc de l'application du coefficient de revalorisation. Le solde est en effet négatif, dépassant 800 millions d'euros en moyenne entre les périodes 2014-2018 et 2010-2013.

¹²¹ On ne saurait affirmer qu'une telle compensation de fait résultant de l'évolution automatique des bases a été prise en considération lors de la détermination par le gouvernement et ses administrations centrales du montant de la baisse de la DGF pour la période allant de 2014 à 2017. Il est par contre avéré que c'est une dimension connue de l'État central, nous l'avons vu, comme en témoigne différents extraits des Jaunes budgétaires, à l'image de celui de 2016, page 27 dans lequel le gouvernement explique que « (...) la contribution des administrations publiques locales à cet effort (...) sera compensé(e) par le dynamisme des autres recettes des collectivités, en particulier des recettes fiscales ».

TABEAU 8 : VARIATION DU COEFFICIENT FORFAITAIRE D'ACTUALISATION DES BASES LOCATIVES ET DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION (2000-2020)

Année	Revalorisation des bases locatives des propriétés Bâties et Non-Bâties	Variation de l'indice des prix à la consommation (Insee)
2000	+ 1,0 %	+ 1,7 %
2001	+ 1,0 %	+ 1,6 %
2002	+ 1,0 %	+ 1,9 %
2003	+ 1,5 %	+ 2,1 %
2004	+ 1,5 %	+ 2,1 %
2005	+ 1,8 %	+ 1,7 %
2006	+ 1,8 %	+ 1,7 %
2007	+ 1,8 %	+ 1,5 %
2008	+ 1,6 %	+ 2,8 %
2009	+ 2,5 %	+ 0,1 %
2010	+ 1,2 %	+ 1,5 %
2011	+ 2,0 %	+ 2,1 %
2012	+ 1,8 %	+ 2,0 %
2013	+ 1,8 %	+ 0,9 %
2014	+ 0,9 %	+ 0,5 %
2015	+ 0,9 %	+ 0,0 %
2016	+ 1,0 %	+ 0,2 %
2017	+ 0,4 %	+ 1,0 %
2018	+ 1,2 %	+ 1,9 %
2019	+ 2,2 %	+ 1,1 %
2020	+ 0,9 %*	+ 1,2 %

Note : * + 0,9 % pour la taxe d'habitation sur les résidences principales, + 1,2 % pour les taxes foncières et taxes d'habitation sur les résidences secondaires.

Source : <https://www.impots.gouv.fr/portail/www2/precis/millesime/2017-2/precis-2017-chapter-14.3.2.html?version=20170701>, chapitre 2.B.III, article 6109, consulté pour la dernière fois le 14 octobre 2020.

TABEAU 9 : DIFFERENCE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN MOYENNE PAR PRINCIPAUX POSTES ENTRE LES PERIODES 2014 A 2018 ET 2010 A 2013

	Variation du produit de la fiscalité locale (en euros)	Variation de la dotation globale de fonctionnement (en euros)	Solde (en euros)
Ensembles des communautés d'agglomération et assimilées	+2 959 130 056	-3 340 862 453	-823 169 930
Ensembles des communautés de communes	+1 504 782 272	-1 006 206 298	198 054 481
Tous	4 463 912 328	-4 347 068 750	-625 115 450

Note : Ces valeurs sont calculées en cumulant pour chacun des ensembles intercommunaux et, pour une variable donnée, la différence entre le niveau de la variable exprimée en euros par habitant pour la période 2014 à 2018 et celui pour la période 2010 à 2013, puis en la multipliant par le nombre d'habitants de l'ensemble intercommunal. La première case du tableau se lit : la différence de recettes fiscales pour l'ensemble des communautés d'agglomération et assimilées est de + 2,96 milliards d'euros en moyenne durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau de 2010 à 2013.

Source : élaboration des auteur.e.s

4.1.3. Les modalités de financement de l'investissement public local

Les modalités de financement de l'investissement public local connaissent des différences notables entre les deux univers d'ensembles intercommunaux. Ceux des communautés d'agglomération et assimilées mobilisent davantage l'emprunt qui représentait près de 34 % du financement des dépenses d'équipement au début des années 2010 contre moins de 30 % pour les secondes (FF20). Il en va de même pour le produit des cessions avec 6,3 % contre 5,5 % du financement des dépenses d'équipement (FF17), ce qui peut s'expliquer par des différences de valeurs immobilières ou encore par des politiques de gestion du patrimoine distinctes, les premières ayant par hypothèse des ressources plus importantes pour essayer de valoriser leur patrimoine. De leur côté, les ensembles des communautés de communes mobilisaient davantage l'épargne nette (FF19 = 32 % du financement de l'investissement public local) et les dotations et subventions d'équipement (FF21 = 29 %) que les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (avec respectivement 31 % et un peu moins de 23 % pour ces deux ressources).

Ces structures ne sont pas fondamentalement remises en cause dans la seconde moitié des années 2010, même si l'on observe une légère atténuation des spécificités alimentée principalement par les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Du côté des ensembles des communautés de communes en effet, une grande stabilité moyenne l'emporte, les variations mesurées restant infimes, à l'exception du recours à l'emprunt qui diminue de manière plus marquée. Sa baisse dans le financement des dépenses d'équipement entre les périodes 2010-2013 et 2014-2018 est de - 1,2 %/an (FF24). Pour ce qui concerne les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, les évolutions sont plus creusées. Les trajectoires du recours à l'emprunt et de l'épargne nette sont inversées. Avec - 3,2 %/an dans le financement de l'investissement public local entre les périodes 2010-2013 et 2014-2018, l'emprunt baisse de manière importante (FF24). *A contrario*, l'épargne nette s'accroît de + 2,2 %/an (FF27). À un rythme moindre, les dotations et subventions d'équipements connaissent la même évolution, leur part dans le

financement des dépenses d'équipement augmentant de + 1,2 %/an (FF26). Ces transformations contribuent à rapprocher le mode de financement de l'investissement des communautés d'agglomération et assimilées de celui des ensembles des communautés de communes. Malgré la baisse des dotations centrales, au demeurant plus marquée pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées nous l'avons vu, ces derniers ont néanmoins fait évoluer leur mode de financement des équipements selon une trajectoire conforme, du point de vue de la politique de resserrement de la contrainte budgétaire, aux attentes de l'État, puisqu'il se traduit par une baisse du recours à des prêts. Soit, toutes choses égales par ailleurs, une tendance susceptible de réduire leur endettement.

Les portraits fiscalo-financiers révèlent des similitudes et des différences entre les deux univers d'ensembles intercommunaux, ce qui confirme l'intérêt statistique de réaliser deux typologies. La limite de cette approche tient à l'homogénéité implicite qu'elle induit entre les ensembles intercommunaux au sein de chacun de ces deux groupes, ce qui empêche de saisir la diversité des profils et des trajectoires fiscalo-financières des collectivités du bloc local, ainsi que les disparités de leur capacité d'action budgétaire en matière de production des services publics locaux au sein de chacun de ces deux univers d'observation. C'est ce qui permet un traitement typologique, en commençant par celui appliqué aux ensembles des communautés d'agglomération et assimilées.

4.2. Les configurations budgétaires locales des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées

Quels sont les principales configurations budgétaires locales des 237 ensembles intercommunaux composés des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles et de leurs communes membres ? Et qu'apprend-on sur les évolutions conjointes de leurs investissements publics locaux et du resserrement de la contrainte budgétaire ?

L'analyse en composantes principales repère les variables organisant la différenciation entre ensembles intercommunaux (4.2.1.). Chacun des 5 profils révélés par la classification ascendante hiérarchique fait ensuite l'objet d'une description systématique et synthétique (4.2.2.). Ces cartes d'identité fiscalo-financières sont renseignées selon les trois dimensions constitutives des configurations budgétaires locales, et complétées le cas échéant des variables illustratives. Les résultats apportent une première compréhension des évolutions territorialement différenciées intervenues conjointement au resserrement de la contrainte budgétaire, ici pour les grandes et moyennes agglomérations de France métropolitaine. Nous en tirerons des enseignements sur l'évolution de l'investissement public local et de ses modalités de financement, ainsi que sur l'évolution de la capacité d'action budgétaire en matière de production de services publics après l'analyse des ensembles intercommunaux constitués par les communautés de communes et leurs communes-membres. Il est en effet souhaitable de disposer d'un panorama complet des deux univers d'ensembles intercommunaux avant de dégager des enseignements transversaux entre les deux typologies (section 6).

4.2.1. Les grandes lignes structurant la typologie et la position relative des classes des ensembles de communautés d'agglomération et assimilées

La qualification des principales variables structurant les différenciations budgétaires entre ensembles intercommunaux, ainsi que l'analyse de la position relative des classes, fournissent néanmoins un premier ensemble d'enseignements sur la diversité des configurations budgétaires locales.

4.2.1.1. Les principales variables organisant les différences budgétaires entre les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées

L'Analyse en composantes principales (ACP) permet de distinguer les principales variables budgétaires différenciant les ensembles intercommunaux. Deux outils contribuent à cette lecture : la matrice des corrélations et les principaux axes factoriels (voir ANNEXE N° 3).

Les enseignements de la matrice des corrélations de Pearson

La matrice des corrélations de Pearson présente les coefficients de corrélation linéaire calculés sur plusieurs variables prises deux à deux¹²². Constituant une étape préalable à l'analyse factorielle plus à même de prendre en compte un grand nombre de variables, elle offre de premiers enseignements sur des relations particulièrement fortes ou faibles susceptibles d'aider à l'interprétation. Les résultats sont présentés dans le TABLEAU 10 qui constitue une matrice symétrique dont la diagonale vaut 1, la corrélation d'une variable avec elle-même étant parfaite.

Le premier enseignement tient à l'importance de la richesse locale dans le niveau des budgets. Avec un taux de corrélation de 0,719, la matrice confirme sans surprise un lien fort et positif entre la richesse fiscale et le niveau des dépenses des collectivités locales. Plus une collectivité dispose d'un fort potentiel fiscal lié à son tissu économique par exemple, ou à la richesse de ses résidents, plus ses dépenses sont élevées, qu'il s'agisse de la section de fonctionnement comme de celle d'investissement. Inversement, il existe une relation forte et négative entre la richesse fiscale et la part des dotations étatiques dans les recettes de fonctionnement (taux de corrélation de - 0,483). Cette relation est également observée pour la part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement dont le poids est moindre pour les collectivités les plus riches, et inversement plus importante pour les ensembles intercommunaux disposant d'un potentiel fiscal limité (- 0,591). Ceci tient notamment au mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine qui intègre la valeur du potentiel fiscal local en prenant en compte son insuffisance relative. Il résulte de ces observations que le niveau de la DGF et celui de la part de la péréquation sont fortement corrélés entre eux, avec un taux de 0,702, et que le montant de la dotation de fonctionnement a augmenté à mesure que le poids de la péréquation s'est renforcé (taux de corrélation de 0,726).

La lecture de la matrice confirme également l'idée qu'il existe des sentiers de dépendance pour certaines variables, au sens d'une prédétermination de la situation à un instant donné par la situation préexistante. Du côté des concours financiers de l'État, la relation est forte et positive entre le niveau de la

¹²² Les coefficients de corrélation linéaire, dit aussi coefficient de Bravais-Pearson représentent le cosinus des variables x et y centrées sur leur moyenne et a pour expression : $r_{xy} = \text{cov}(x,y) / \sigma_x \sigma_y$ (Croxtan *et al.*, 1968). Ils indiquent l'existence ou non d'une relation linéaire entre deux variables, sous réserve que leur distribution respective soit de type gaussien et qu'il n'y ait pas de valeurs exceptionnelles. La valeur du coefficient est comprise entre - 1 et + 1 et s'interprète de la manière suivante :

- Si $r < 0$: relation linéaire négative entre x et y, d'autant plus forte que r est proche de - 1 ;
- Si $r = 0$: absence de relation linéaire entre x et y ;
- Si $r > 0$: relation linéaire positive entre x et y, d'autant plus forte que r est proche de 1.

péréquation en début de période et la hausse du niveau de la péréquation dans la seconde moitié des années 2010, avec un taux de + 0,769. Autrement dit, les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées qui ont vu le poids de la péréquation se renforcer sont ceux pour lesquels il était déjà le plus élevé, reflétant par hypothèse une stabilité d'ensemble dans les critères d'allocation des fonds pour motif de péréquation.

Une inertie similaire caractérise les dépenses des ensembles intercommunaux. Ainsi, l'évolution des dépenses de fonctionnement observée dans la seconde moitié des années 2010 reflète-t-elle la dynamique existante en début de décennie (taux de corrélation de + 0,643).

Il en va de même pour les modes de financement des investissements locaux qui se caractérisent par une grande constance dans le temps. Avec un taux légèrement au-dessus de + 0,45, les ensembles intercommunaux ayant des annuités importantes dans leurs budgets, c'est-à-dire ceux qui ont anciennement eu recours à l'emprunt, tendent à mobiliser plus fortement l'emprunt pour financer leurs nouveaux investissements. Il y a d'ailleurs une relation entre la variation du niveau des dépenses d'équipement, à la hausse ou à la baisse, et le taux d'endettement qui est respectivement plus élevé ou plus bas avec ici aussi un taux un peu au-dessus de + 0,45. On observe ici aussi une inertie alors que la dynamique du recours à l'emprunt est inversement corrélée à celle de l'épargne nette (taux de - 0,548). En d'autres termes, une collectivité recourant à l'épargne nette (respectivement à l'emprunt) pour financer ses dépenses d'équipement à tendance à continuer à le faire. Si l'on ajoute à cela des liens positifs entre les dépenses d'équipement et l'endettement d'un côté, et, entre les dépenses d'équipement et l'épargne (brute ou nette), d'un autre côté, se dégagent deux types de modes de financement distincts, l'un reposant tendanciellement plus sur l'épargne, l'autre sur l'emprunt, et les deux étant inscrits dans une trajectoire stable durant toute la décennie 2010.

Certaines dynamiques transforment néanmoins les profils budgétaires. Il en va ainsi de la relation forte et négative (- 0,575) entre la part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement sur la période allant de 2010 à 2013 et l'évolution du niveau des dépenses d'équipement entre les périodes 2010-2013 et 2014-2018. Les ensembles intercommunaux au profil investisseur du début des années 2010 auraient en moyenne tendance à moins investir à la fin de la décennie, et réciproquement, les ensembles intercommunaux précédemment peu investisseurs le deviennent plus. L'évolution des dépenses d'équipement serait donc en forme de retour à la moyenne pour les profils faiblement ou hautement investisseurs en début de période, ce que nous proposons de qualifier comme un processus de *désécialisation du profil d'investissement*.

TABEAU 10 : MATRICE DES CORRELATIONS (PEARSON) POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX CONSTITUES PAR DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

Variables	FF01	FF13	FF14	FF11	FF15	FF02	FF03	FF04	FF05	FF12	FF09	FF10	FF06	FF07	FF14	FF08	FF17	FF18	FF19	FF20	FF21	FF22	FF23	FF24
FF01 : budget_total_h_moy	1	-0,027	0,270	0,719	0,246	-0,424	-0,398	0,081	0,056	0,184	-0,347	-0,527	-0,399	-0,260	-0,145	-0,279	0,017	-0,360	-0,092	0,202	0,190	0,125	0,144	-0,137
FF13 : epargne_brute_rf_moy	-0,027	1	-0,079	0,064	-0,184	-0,116	-0,105	0,463	0,207	-0,180	-0,029	0,029	0,177	0,261	-0,218	-0,042	-0,061	-0,202	0,601	-0,409	-0,090	-0,116	-0,050	-0,046
FF14 : tx_endettement_2013	0,27	-0,079	1	0,038	0,151	-0,094	-0,011	0,280	0,634	0,128	-0,055	-0,021	-0,114	-0,081	-0,342	-0,301	-0,087	-0,142	-0,602	0,697	0,141	0,193	0,278	-0,325
FF11 : Pfisc_h_moy	0,719	0,064	0,038	1	-0,215	-0,591	-0,483	-0,068	-0,054	0,231	-0,463	-0,68	-0,36	-0,146	-0,060	-0,148	0,209	-0,272	0,135	-0,078	0,131	0,038	-0,064	0,028
FF15 : effort_fiscal_2013	0,246	-0,184	0,151	-0,215	1	0,334	0,110	-0,181	0,022	-0,265	0,243	0,216	-0,010	-0,051	-0,025	0,106	-0,324	-0,049	-0,097	0,200	-0,005	0,024	0,127	-0,132
FF02 : perequation_rf_moy	-0,424	-0,116	-0,094	-0,591	0,334	1	0,443	-0,070	-0,026	-0,243	0,769	0,702	0,184	0,114	-0,020	0,181	-0,181	0,321	-0,050	-0,027	-0,101	-0,122	0,112	-0,119
FF03 : DGF_forf_rf_moy	-0,398	-0,105	-0,011	-0,483	0,110	0,443	1	-0,033	0,022	-0,197	0,424	0,517	0,100	0,061	0,082	0,032	-0,071	0,047	-0,098	-0,027	-0,019	-0,073	0,099	0,086
FF04 : dep_eq_rf_moy	0,081	0,463	0,280	-0,068	-0,181	-0,070	-0,033	1	0,203	0,037	-0,064	-0,003	0,119	-0,014	-0,256	-0,575	-0,124	0,151	-0,171	-0,011	0,080	0,154	0,217	-0,145
FF05 : emprunts_D_rf_moy	0,056	0,207	0,634	-0,054	0,022	-0,026	0,022	0,203	1	0,077	0,014	0,076	0,010	0,032	-0,396	-0,145	-0,010	-0,004	-0,51	0,485	-0,020	0,023	0,262	-0,225
FF12 : effort_fiscal_evolution	0,184	-0,18	0,128	0,231	-0,265	-0,243	-0,197	0,037	0,077	1	-0,239	-0,377	-0,200	-0,168	-0,036	-0,074	0,165	0,001	-0,230	0,118	0,135	0,118	0,020	0,008
FF09 : perequation_rf_evolution	-0,347	-0,029	-0,055	-0,463	0,243	0,769	0,424	-0,064	0,014	-0,239	1	0,726	0,064	0,084	-0,024	0,116	-0,109	0,171	-0,002	-0,002	-0,105	-0,091	0,107	-0,110
FF10 : DGF_h_evolution	-0,527	0,029	-0,021	-0,680	0,216	0,702	0,517	-0,003	0,076	-0,377	0,726	1	0,395	0,315	-0,035	0,140	-0,115	0,199	0,001	-0,004	-0,179	-0,164	0,143	-0,093
FF06 : DF_h_evolution	-0,399	0,177	-0,114	-0,360	-0,010	0,184	0,100	0,119	0,010	-0,200	0,064	0,395	1	0,643	0,006	0,164	-0,079	0,219	0,116	-0,167	-0,200	-0,076	-0,207	0,146
FF07 : diff_evolution_DF	-0,26	0,261	-0,081	-0,146	-0,051	0,114	0,061	-0,014	0,032	-0,168	0,084	0,315	0,643	1	-0,072	0,153	0,053	0,108	0,247	-0,267	-0,218	-0,111	-0,134	0,129
FF16 : tx_endettement_evolution	-0,145	-0,218	-0,342	-0,060	-0,025	-0,020	0,082	-0,256	-0,396	-0,036	-0,024	-0,035	0,006	-0,072	1	0,464	-0,019	-0,089	0,122	-0,130	-0,108	-0,094	-0,509	0,621
FF08 : dep_eq_h_evolution	-0,279	-0,042	-0,301	-0,148	0,106	0,181	0,032	-0,575	-0,145	-0,074	0,116	0,140	0,164	0,153	0,464	1	0,046	-0,046	0,332	-0,144	-0,186	-0,179	-0,444	0,208
FF17 : cessions_fi_moy	0,017	-0,061	-0,087	0,209	-0,324	-0,181	-0,071	-0,124	-0,010	0,165	-0,109	-0,115	-0,079	0,053	-0,019	0,046	1	-0,025	0,023	-0,210	-0,430	-0,028	0,056	0,054
FF18 : dotation_hFCTVA_moy	-0,360	-0,202	-0,142	-0,272	-0,049	0,321	0,047	0,151	-0,004	0,001	0,171	0,199	0,219	0,108	-0,089	-0,046	-0,025	1	-0,260	-0,202	-0,097	-0,220	0,058	0,036
FF19 : epargne_nette_fi_moy	-0,092	0,601	-0,602	0,135	-0,097	-0,050	-0,098	-0,171	-0,510	-0,230	-0,002	0,001	0,116	0,247	0,122	0,332	0,023	-0,260	1	-0,695	-0,125	-0,187	-0,321	0,138
FF20 : emprunts_R_fi_moy	0,202	-0,409	0,697	-0,078	0,200	-0,027	-0,027	-0,011	0,485	0,118	-0,002	-0,004	-0,167	-0,267	-0,130	-0,144	-0,210	-0,202	-0,695	1	0,200	0,186	0,198	-0,443
FF21 : cessions_fi_evolution	0,190	-0,090	0,141	0,131	-0,005	-0,101	-0,019	0,080	-0,020	0,135	-0,105	-0,179	-0,200	-0,218	-0,108	-0,186	-0,430	-0,097	-0,125	0,200	1	0,106	-0,051	-0,133
FF22 : dotation_hFCTVA_evolution	0,125	-0,116	0,193	0,038	0,024	-0,122	-0,073	0,154	0,023	0,118	-0,091	-0,164	-0,076	-0,111	-0,094	-0,179	-0,028	-0,220	-0,187	0,186	0,106	1	-0,074	-0,030
FF23 : epargne_nette_fi_evolution	0,144	-0,050	0,278	-0,064	0,127	0,112	0,099	0,217	0,262	0,020	0,107	0,143	-0,207	-0,134	-0,509	-0,444	0,056	0,058	-0,321	0,198	-0,051	-0,074	1	-0,548
FF24 : emprunts_R_fi_evolution	-0,137	-0,046	-0,325	0,028	-0,132	-0,119	0,086	-0,145	-0,225	0,008	-0,110	-0,093	0,146	0,129	0,621	0,208	0,054	0,036	0,138	-0,443	-0,133	-0,030	-0,548	1

Note : Les cases surlignées en jaune indiquent une corrélation supérieure à 0,45

Source : élaboration des auteur.e.s

Les variables structurant les différences entre les configurations budgétaires des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées : les résultats de l'analyse en composantes principales

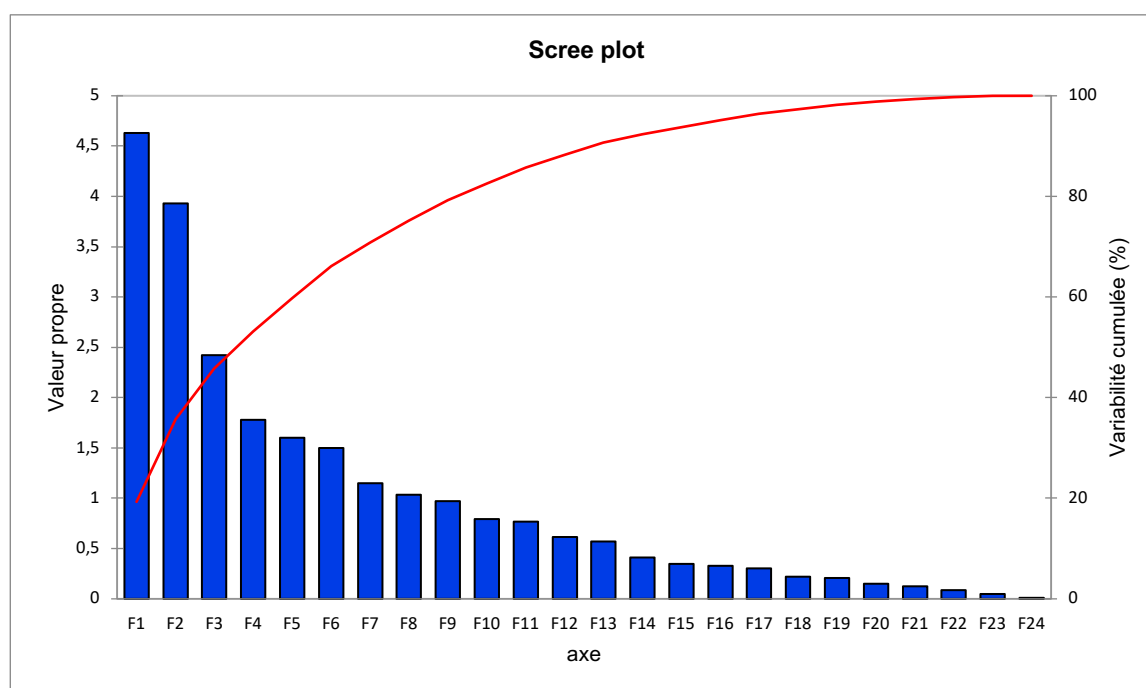
Les cinq premiers axes factoriels cumulent presque 60 % de la variance totale¹²³ (cf. TABLEAU 11 et FIGURE 12). Il s'agit à chaque fois de repérer les variables qui contribuent le plus à la différenciation des 237 ensembles des communautés d'agglomération et assimilées.

TABLEAU 11 : VALEURS PROPRES ET CUMULEES DES PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ACP MENANT A LA TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES.

	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Valeur propre	4,630	3,932	2,420	1,776	1,599	1,500
Variabilité (%)	19,291	16,383	10,084	7,402	6,662	6,250
% cumulé	19,291	35,674	45,758	53,159	59,822	66,071

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 12 : ÉBOULIS DES VALEURS PROPRES DE L'ACP MENANT A LA TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES.



Source : élaboration des auteur.e.s

Le premier axe représente presque 20 % de la variance expliquée. Il distingue les ensembles intercommunaux selon cinq principales variables : d'un côté la richesse fiscale, le niveau des dépenses, et l'endettement, de l'autre l'importance relative de la péréquation et la variation de l'investissement public local (voir TABLEAU 12,

¹²³ Le choix du nombre d'axes de l'ACP retenu pour l'analyse typologique est fait en étudiant les contributions de chacune des variables aux axes. Nous retenons le nombre d'axes apportant une part significative de l'information d'ensemble.

et FIGURE 14). Il individualise donc des ensembles intercommunaux dont les budgets sont plus élevés que la moyenne, disposant d'un fort potentiel fiscal et affichant un taux d'endettement élevé. À l'opposé, se trouvent des ensembles intercommunaux qui se caractérisent par une part plus importante de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation dans leurs recettes. Ceci reflète notamment la faiblesse du potentiel fiscal de ces derniers ainsi qu'un profil parmi les moins dépensiers en volume, tout en affichant néanmoins une évolution plus soutenue de leurs dépenses d'équipement.

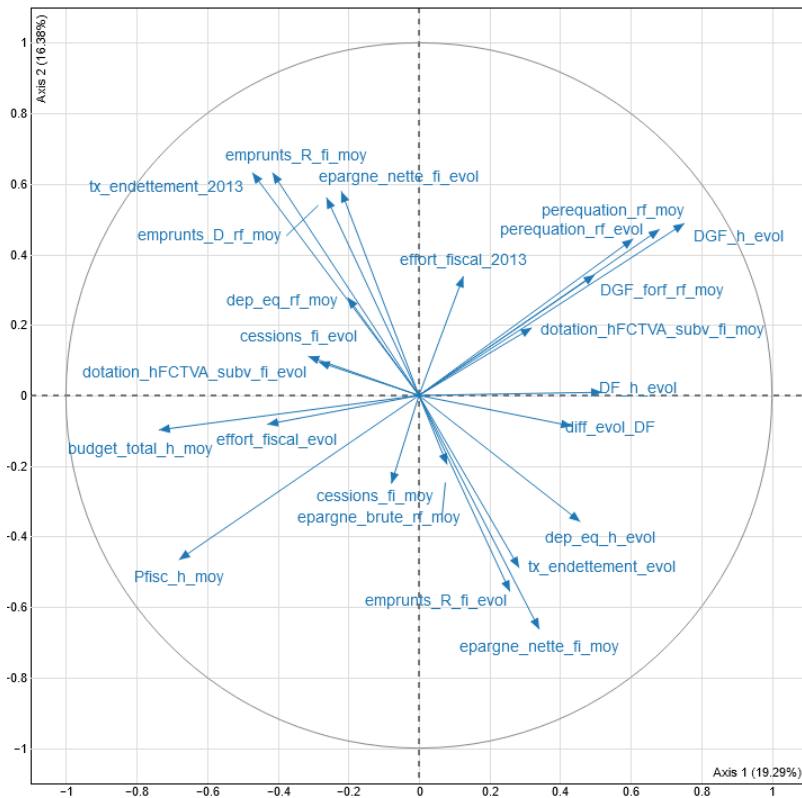
TABLEAU 12 : CONTRIBUTION RELATIVE AUX 5 PREMIERS AXES DE L'ACP MENANT A LA TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

	F1	F2	F3	F4	F5
FF 01 : budget_total_h_moy	11,72	0,24	0,11	7,20	0,00
FF 02 : perequation_rf_moy	10,04	5,65	0,88	1,48	1,61
FF 03 : DGF_forf_rf_moy	5,35	2,97	0,87	0,00	0,13
FF 04 : dep_eq_rf_moy	0,89	1,97	15,69	0,75	1,15
FF 05 : emprunts_D_rf_moy	1,48	7,99	2,05	3,44	4,05
FF 06 : DF_h_evol	5,82	0,00	5,22	4,91	11,34
FF 07 : diff_evol_DF	4,08	0,19	8,06	1,96	5,80
FF 08 : dep_eq_h_evol	4,51	3,27	5,91	0,05	1,63
FF 09 : perequation_rf_evol	7,96	5,01	0,45	2,86	2,14
FF 10 : DGF_h_evol	12,20	6,06	0,16	0,26	0,00
FF 11 : Pfisc_h_moy	9,98	5,52	0,18	1,06	0,74
FF 12 / effort_fiscal_evol	3,99	0,17	0,63	9,21	1,35
FF 13 : epargne_brute_rf_moy	0,14	0,97	26,18	4,69	2,88
FF 14 : tx_endettement_2013	4,82	10,17	0,01	1,09	6,32
FF 15 : effort_fiscal_2013	0,34	2,90	4,47	14,58	1,51
FF 16 : tx_endettement_evol	1,74	6,09	12,00	1,21	2,71
FF 17 : cessions_fi_moy	0,13	1,59	0,52	9,27	16,99
FF 18 : dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	2,21	0,93	0,22	10,57	5,47
FF 19 : epargne_nette_fi_moy	2,51	11,19	4,83	13,69	0,05
FF 20 : emprunts_R_fi_moy	3,73	10,15	5,96	0,36	4,99
FF 21 : cessions_fi_evol	2,12	0,31	1,08	4,04	4,71
FF 22 : dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	1,74	0,23	0,34	0,15	4,85
FF 23 : epargne_nette_fi_evol	1,05	8,54	2,29	1,02	15,80
FF 24 : emprunts_R_fi_evol	1,44	7,86	1,88	6,15	3,78

Note : les cases colorées correspondent aux variables dont la contribution relative est supérieure à la moyenne : dit autrement, elles contribuent de façon significative à la formation des axes factoriels

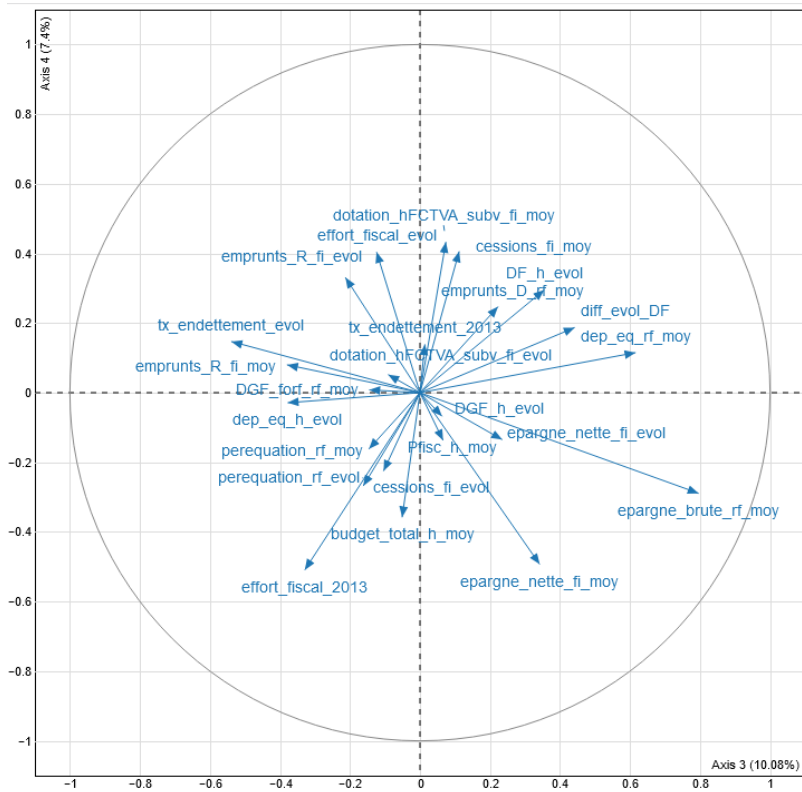
Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 13 : PROJECTION DES VARIABLES SUR LES DEUX PREMIERS AXES DE L'ACP FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMUUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES



Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 14 : PROJECTION DES VARIABLES SUR LES AXES 3 ET 4 DE L'ACP FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMUUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES



Source : élaboration des auteur.e.s

Avec environ 16 %, de la variance cumulée, le second axe est presque aussi important. Il est construit à partir de variables qui portent principalement sur le mode de financement des investissements (épargne, emprunt) et sur l'évolution de l'endettement, ainsi que sur quelques variables structurantes qui renvoient à la richesse fiscale locale et, à l'inverse, à l'importance des dotations de fonctionnement et de la péréquation. Cet axe corrobore donc, en les systématisant, des éléments observés à travers la matrice des corrélations de Pearson, à savoir une opposition dans les modes de financement de l'investissement public local entre, d'un côté, des ensembles intercommunaux mobilisant plus fortement l'épargne nette, et de l'autre, ceux qui ont un plus grand recours à l'emprunt, et qui de ce fait, ont un profil plus emprunteur.

Cette distinction observée au début des années 2010 tend à perdurer ensuite. Pourtant, il existe également une tendance à la convergence vers la moyenne : ainsi, les ensembles intercommunaux les plus épargnants en début de période ont tendance à recourir davantage à l'emprunt, et leur taux d'endettement à s'accroître plus en moyenne. À l'inverse, les profils emprunteurs sont également ceux dont la part de l'épargne nette dans le financement des dépenses d'équipement évolue positivement durant la période allant de 2014 à 2018. Si les profils se distinguent donc toujours en ce qui concerne le mode de financement de l'investissement public local, cette différence s'atténue. Nous proposons de qualifier cette évolution de processus d'*uniformisation* des modes de financement de l'investissement.

L'axe 3 représente un peu plus de 10 % de la variance. Il est organisé par des variables portant d'un côté sur l'évolution de l'endettement des collectivités, sur la part de l'emprunt dans le financement de l'investissement public local, sur l'évolution des dépenses d'équipement, et sur l'importance de l'effort fiscal des collectivités, et de l'autre côté, sur la part de l'épargne brute, sur la part des dépenses d'équipement rapportées aux recettes de fonctionnement et enfin sur les différences d'évolution du niveau des dépenses de fonctionnement. Il est difficile d'interpréter ces observations.

Il apparaît que l'accroissement des dépenses d'équipement est associé à celui de l'endettement des collectivités, et que ceci caractérise des ensembles intercommunaux ayant davantage recours à l'emprunt et à la fiscalité en début de période d'analyse. De l'autre, on trouve des collectivités disposant d'une forte épargne brute et d'importantes dépenses d'équipement dans la période allant de 2010 à 2013 et dont les dépenses de fonctionnement se sont accrues dans la seconde moitié des années 2010. On retiendra notamment que l'évolution des dépenses d'équipement et de fonctionnement sont opposées, laissant à penser que les collectivités n'ont pas accordé une même priorité aux unes ou aux autres, certaines cherchant peut-être à plus sanctuariser l'investissement local en accroissant leur taux d'endettement et alors qu'elles exercent anciennement une plus forte mobilisation de la fiscalité, alors que d'autres disposant d'une forte épargne et ayant en début de période des dépenses d'équipement élevées auront tendance à soutenir leurs dépenses de fonctionnement, malgré le resserrement de la contrainte budgétaire.

Les axes 4 et 5 ont une variance plus limitée et contiennent un nombre réduit de variables structurant les différences entre les configurations budgétaires locales des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Ainsi, l'axe 4 (7,4 % de la variance) met-il en évidence des collectivités qui font davantage appel aux cessions et/ou aux dotations et subventions d'équipement pour financer leurs investissements. Il s'agit d'ensembles intercommunaux dont les budgets sont relativement modestes, où l'épargne nette et le recours à la fiscalité était limité en début de période, mais où l'effort fiscal a progressé davantage qu'ailleurs ensuite.

De son côté, l'axe 5 (avoisinant 7 % de la variance) isole des ensembles intercommunaux au profil particulier. Il s'agit de collectivités qui ont un recours accru à l'épargne nette et qui, possiblement en lien avec le resserrement de la contrainte budgétaire, ont limité leurs dépenses de fonctionnement.

4.2.1.2. Positions relatives des classes et description de leurs principaux traits distinctifs

La classification ascendante hiérarchique (CAH) distingue cinq principales classes d'ensembles intercommunaux. Le nombre d'ensembles intercommunaux qu'elles réunissent varie de manière importante : les deux plus importantes, CAFF2¹²⁴ et CAFF3 dépassant un quart des effectifs, alors que la plus petite (CAFF1) regroupe moins de 9 % des 237 ensembles intercommunaux concernés (TABLEAU 13).

TABLEAU 13 : NOMBRE D'UNITES PAR CLASSES D'ENSEMBLES DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

Classes	Nombre d'ensembles intercommunaux	En % du total
CAFF1	21	8,9
CAFF2	73	30,7
CAFF3	63	26,6
CAFF4	31	13,1
CAFF5	49	20,7
Total	237	100

Source : élaboration des auteur.e.s

La lecture des coordonnées de chaque classe sur les axes factoriels aide à les positionner les unes par rapport aux autres (voir FIGURE 15 ci-dessous).

La classe 1 (CAFF1 : points bleus) regroupe des ensembles intercommunaux relativement distincts des autres, en particulier sur l'axe 1. Leur territoire se caractérise par une plus grande richesse fiscale potentielle, ce qui accompagne le fait que les collectivités concernées sont également plus dépensières et endettées que la moyenne. Leur position par rapport à l'axe 2 dénote un profil emprunteur mais qui tend à se déspecialiser dans la seconde moitié des années 2010.

La classe 2 (CAFF2 : triangles verts) occupe une position plus moyenne, ce qui la rend plus proche de toutes les autres classes. Elle regroupe des ensembles intercommunaux aux caractéristiques moyennes, avec comme légères spécificités un potentiel fiscal un peu plus important, et des niveaux de dépenses et d'endettement plus élevés (axe 1). Le recours à l'emprunt est également un peu plus marqué (axe 2).

Si les ensembles intercommunaux de la classe 3 (CAFF3 : points violets) se situent de part et d'autre de l'axe 1, ils sont nettement au-dessus de l'axe 2. Ceci est indicatif d'un mode de financement de l'investissement public local basé sur l'épargne nette plutôt que sur l'emprunt. Tout en maintenant ce profil,

¹²⁴ La dénomination des classes est réalisée afin de faciliter la lecture. CAFF1 désigne la première classe (1) d'ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées (CA) issues de la typologie fiscal-financière (FF).

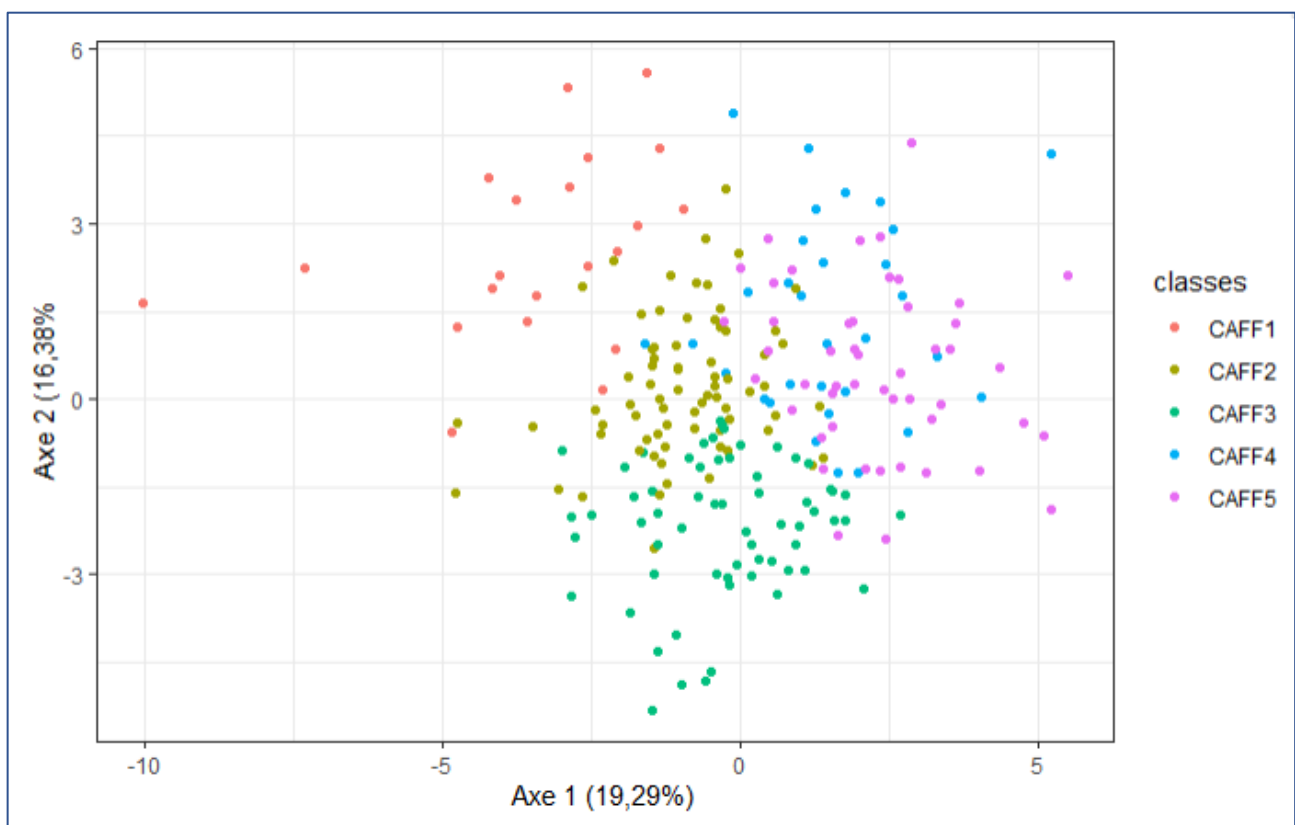
ils ont néanmoins tendance à connaître une uniformisation de leur mode de financement en ayant un recours plus important à l'emprunt durant la seconde moitié des années 2010.

La classe 4 (CAFF4 : carrés bleus) est un peu plus dispersée sur les deux axes, mais la position des ensembles intercommunaux qui la constituent laisse entrevoir un profil à l'opposé de ceux les plus riches et dépensiers, et donc une configuration budgétaire locale plus dépendante de la dotation globale de fonctionnement. Ce qui s'accompagne également d'une part plus importante de la péréquation dans les recettes de fonctionnement, et la croissance de cette dernière dans les années de resserrement accru de la contrainte budgétaire.

Proche de la précédente, dispersée de part et d'autre de l'axe 2, la classe 5 (CAFF5 : losanges orange) rassemble elle aussi des ensembles intercommunaux bénéficiant de la péréquation en raison de la faiblesse de leur richesse fiscale. Ils se démarquent toutefois par une évolution plus positive que la moyenne de leurs dépenses d'équipement.

Même si le traitement typologique vise à la réduire, la projection des classes sur les axes factoriels montre l'hétérogénéité interne (sinon toutes les unités d'observation seraient confondues en un même point). La description d'une classe renvoie donc à celle d'un cas idéal-typique fourni par le profil moyen (son barycentre). En d'autres termes, tous les ensembles intercommunaux d'une classe ne possèdent pas nécessairement et de manière semblable la totalité des traits propres à la classe. Un lecteur familier d'un ensemble intercommunal particulier repérera peut-être que bien qu'il partage majoritairement les traits de la classe auquel il est rattaché, ce dernier n'en possède pas moins des éléments distinctifs, et qui pourraient le rapprocher d'une autre classe.

FIGURE 15 : PROJECTION DES 5 CLASSES D'ENSEMBLES DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES SUR LES DEUX PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES



Source : élaboration des auteur.e.s

Ces résultats sont confirmés par l'analyse de la proximité statistique des classes les unes par rapport aux autres (voir [ENCADRE N° 13](#)).

ENCADRE N° 13 : ANALYSE DE LA PROXIMITE STATISTIQUE DES CLASSES

La distance entre les classes est mesurée par le calcul de la distance euclidienne entre les barycentres de chaque classe. Le barycentre d'une classe est formé par ses positions moyennes sur chacun des cinq premiers axes factoriels. Plus la valeur est élevée plus la distance entre deux classes est importante.

Le calcul de proximité des classes offre des résultats convergents avec l'analyse des coordonnées des axes factoriels ([TABLEAU 14](#) ci-dessous). Ils montrent tout d'abord une faible dispersion des ensembles intercommunaux, ce qui indique en creux une relativement forte proximité des classes. C'est la classe CAFF2 qui occupe la position la plus centrale, les ensembles intercommunaux la composant ayant des configurations budgétaires et des profils d'investissement les plus proches de la moyenne des communautés d'agglomération étudiées.

À l'inverse, caractérisée par une richesse relativement plus élevée et, en lien avec celle-ci, par des budgets élevés, la classe CAFF1 est la plus distincte. Dans son relatif isolement, elle apparaît toutefois plus proche de la deuxième, puis viennent les classes CAFF3 et CAFF4 et, à distance, la cinquième.

La classe CAFF3, qui se distingue par son mode de financement des investissements basé sur l'épargne reste très proche de la deuxième classe. Les classes CAFF4 et CAFF5 sont quant à elles très proches les unes de l'autre, en raison de la faiblesse de leur richesse, de budgets peu élevés et plus dépendants des dotations de fonctionnement étatiques et de la péréquation. Elles sont éloignées de la classe CAFF1 qui réunit des ensembles de communautés d'agglomération plus riches.

TABLEAU 14 : DISTANCE ENTRE LES CLASSES DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

Classes de communautés d'agglomération	CAFF1	CAFF2	CAFF3	CAFF4	CAFF5
CAFF1	0,00	4,25	5,77	5,55	6,36
CAFF2	4,25	0,00	3,17	4,09	3,61
CAFF3	5,77	3,17	0,00	4,36	4,06
CAFF4	5,55	4,09	4,36	0,00	3,46
CAFF5	6,36	3,61	4,06	3,46	0,00

Source : élaboration des auteur.e.s

Il est désormais possible de fournir une description détaillée de chacune des cinq classes révélées par l'analyse typologique.

4.2.2. Profils détaillés des classes des ensembles de communautés d'agglomération et assimilées

Afin de faciliter la lecture, la description de chaque classe est présentée de manière normalisée. Chaque portrait s'ouvre sur une brève carte d'identité de la situation et de l'évolution du profil fiscal-financier. Le début du texte est consacré à une description synthétique de ce qui singularise la configuration budgétaire de la classe et de son évolution, ainsi que du mode de financement de l'investissement public local. La présentation se poursuit ensuite par une description des trois dimensions constitutives des

configurations budgétaires locales, en mobilisant les variables en fonction de leur significativité statistique¹²⁵. La présentation se termine par une analyse synthétique du profil, qui, outre le rappel de ses traits saillants, insiste plus particulièrement sur la trajectoire fiscal-financière, et offre des premiers éléments d'interprétation.

L'analyse est réalisée à partir du tableau de données fourni en fin de chaque description. Il indique la valeur moyenne de chacune des variables au sein de la classe étudiée. Une valeur surlignée en gras indique qu'elle est significativement différente (au seuil de 5 % selon un test de Student) de la moyenne générale des 237 ensembles des communautés d'agglomérations et assimilées. Pour faciliter la compréhension, la moyenne générale de l'ensemble des ensembles intercommunaux est fournie dans une seconde colonne, ce qui permet de repérer si la moyenne de la classe est supérieure ou inférieure à la moyenne des 237 ensembles intercommunaux. Les qualificatifs « plus » ou « moins » employés dans la description (par exemple une classe d'ensembles intercommunaux décrits comme plus dépensiers) sont à entendre par rapport à cette moyenne. Le [TABLEAU 36](#) permet la comparaison entre les 5 classes d'ensembles intercommunaux. La liste détaillée des ensembles intercommunaux est fournie en [ANNEXE N° 11](#).

¹²⁵ Le seuil de significativité retenu est de 5 % et mesuré selon un test de Student. Lorsque la valeur est inférieure, ceci signifie que les ensembles intercommunaux de la classe considérée ne sont pas significativement différents de la situation moyenne.

Classe 1 : Investisseurs riches et endettés en forte contraction budgétaire [CAFF1]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Très élevé	<i>en forte baisse</i>
Niveau de richesse :	Élevé	
Endettement :	Élevé	<i>en désendettement</i>
Profil d'investissement :	Investisseurs	<i>en forte baisse</i>
Financement des investissements :	Emprunts	<i>épargne en hausse</i>

Profil synthétique

Ces 21 ensembles intercommunaux sont riches, plus dépensiers, et leur endettement est plus élevé. Profondément affectés par le resserrement de la contrainte budgétaire, ils réduisent l'ensemble de leurs dépenses, qu'il s'agisse du fonctionnement ou de l'investissement. Du point de vue de l'investissement, leur profil est celui de collectivités investisseuses, qui ont plus qu'ailleurs recours à l'emprunt. Mais leurs investissements diminuent fortement, et le recours à l'emprunt pour les financer s'atténue.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 se distinguent de la moyenne nationale par l'importance de leurs dépenses qui, avec 2 844 €/hab., sont les plus élevées des 5 classes analysées (voir [TABLEAU 15](#)).

Ils affichent le plus important taux d'effort d'équipement du début des années 2010, puisque leurs dépenses d'équipement représentent une part légèrement supérieure à 40% de leurs recettes de fonctionnement, contre à peine 34 % pour la moyenne de l'univers des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Ces ensembles intercommunaux sont donc des investisseurs, et recourent plus que les autres à l'emprunt pour financer cette politique. Ceci explique une part des annuités de remboursement d'emprunt plus élevée (10,7 % des recettes de fonctionnement contre 8,6 % en moyenne) ainsi qu'un taux d'endettement plus important que la moyenne avec un encours de la dette équivalent à 107 % des recettes de fonctionnement à la date de 2013, contre 86 % en moyenne. En dynamique cependant, l'investissement public local est en forte baisse, avec une diminution de - 34,1 % du niveau moyen des investissements durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celle allant de 2010 à 2013, à comparer avec la baisse en moyenne des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées de - 12,1 %. Ceci concourt à la désécialisation de leur profil « investisseur-emprunteur » en les rapprochant de la moyenne.

En termes de fonctionnement, ces ensembles intercommunaux sont affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Selon notre estimation, cette dernière est de - 87 €/hab. entre la période 2010-2013 et la période 2014-2018. Cependant, en dépit de l'importance nominale de cette valeur (la moyenne est de - 67 €/hab. pour l'ensemble des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées), ceci ne suffit pas pour les distinguer du reste des ensembles intercommunaux. En effet, la part des transferts centraux dans leurs recettes est relativement limitée par rapport aux autres ensembles en raison de leur richesse fiscale très importante (1 121 €/hab. contre 973 €/hab. en moyenne). Ainsi, la part de la dotation globale de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement est de 17 % contre 18,3 % en

moyenne (mais respectivement de 19,3 % et 20 % pour les classes classe CAFF4 et classe CAFF5, qui sont les plus dépendantes de ce type de financement).

De leur côté, les dépenses de fonctionnement sont en très légère baisse avec une diminution de - 0,5 %/an entre 2013 à 2018 contre une quasi-stagnation de 0,3 %/an en moyenne. On note surtout que ces dépenses de fonctionnement connaissent une décélération marquée pour la période allant de 2014 à 2018 : elle est deux fois plus forte que celle observée en moyenne pour les autres ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, les dépenses de fonctionnement de cette classe ayant augmenté lors de la période précédente (2010-2013) plus fortement que la moyenne (+ 2,0 %/an contre + 1,5 %/an).

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 disposent de possibilités d'ajustement importantes, en lien avec un très haut potentiel fiscal. Ce dernier est de loin supérieur à ceux des quatre autres classes avec presque 500 €/hab. de plus que la seconde classe la plus riche et près de 1 000 €/hab. de plus que la classe la moins riche. C'est un facteur expliquant pourquoi, sans que l'effort fiscal soit mobilisé de manière singulière par rapport aux autres ensembles intercommunaux, la progression en valeur absolue des recettes issues de la fiscalité est importante. Selon nos calculs, elle est de + 89 €/hab. entre les périodes 2010-2013 et 2014-2018, ce qui en fait l'une des variations les plus importantes en niveau. Outre un effet possible du dynamisme économique et démographique local (dont la mise en exergue nécessite un croisement avec des variables socio-territoriales – qui sera réalisé en section 8), elle peut s'expliquer également par la revalorisation des bases d'imposition dont l'effet en valeur absolue est accru par le potentiel fiscal élevé. Au total, la hausse des produits de la fiscalité compense de fait algébriquement la baisse des dotations de fonctionnement que nous estimons à - 87 €/hab. Néanmoins, et presque en dépit de cette richesse, les ajustements semblent surtout porter, nous l'avons vu, sur la baisse des dépenses, de fonctionnement comme d'investissement.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Ici aussi, des évolutions sensibles sont à l'œuvre. En plus du recours accru aux cessions de patrimoine dont la part dans les dépenses d'équipement s'accroît en moyenne de + 2,3 % dans la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celle allant de 2010 à 2013, la part de l'épargne nette augmente également. C'est même l'augmentation la plus rapide des cinq classes (+ 16,1 points de base contre + 2,2 points de base pour la moyenne des 237 ensembles des communautés d'agglomération et assimilées). Parallèlement, ces ensembles intercommunaux recourent moins à l'emprunt, qui est pourtant une caractéristique de leur mode de financement de l'investissement dès le début de la décennie. Ainsi la part moyenne des emprunts diminue de - 18,4 pb contre une baisse de - 3,2 pb en moyenne entre les périodes allant de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018. Ceci va de pair avec une réduction de leur taux d'endettement nettement plus marquée (- 6 pb contre - 0,8 pb en moyenne). Sans que ces ensembles intercommunaux perdent leur caractère d'emprunteur, il apparaît donc un processus d'uniformisation de leurs modes de financement de l'investissement public local.

Discussion

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 ont un profil dépensier tourné vers l'investissement. Ils sont affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, et voient leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement se contracter fortement. Ils disposent de capacités d'ajustement liées à leur fort niveau de richesse fiscale potentielle tout en étant néanmoins endettés.

Le financement de l'investissement public local continue de reposer sur le recours à l'emprunt, même si la part de ce dernier connaît une baisse très marquée au cours de la période récente, expliquant au moins partiellement leur désendettement progressif. Le profil investisseur-emprunteur perdure donc, mais s'atténue doublement, par la baisse marquée des investissements, et par le rattrapage en cours de la mobilisation de l'épargne elle-même permise, entre autres, par une contraction des dépenses de fonctionnement.

Ces ensembles intercommunaux affichent des budgets emblématiques d'une dynamique de contraction budgétaire qui correspond pour partie aux attentes des gouvernements centraux. La baisse des dotations s'accompagne de celle, souhaitée, des dépenses de fonctionnement. De plus, l'endettement élevé dans ces ensembles intercommunaux s'est réduit et l'autofinancement accru. Toutefois, ces ajustements s'accompagnent d'une baisse importante du niveau de l'investissement public local, ce qui contrevient à l'importance qui lui est reconnue.

Au total, ces collectivités fiscalement riches et qui conservent pour cette raison des marges de manœuvre importantes par rapport à d'autres collectivités, semblent choisir de ne pas les activer spécialement pour limiter la baisse de leurs dépenses d'équipement, contrairement à l'idée d'une sanctuarisation de l'investissement public local. C'est particulièrement le cas pour l'absence de recours accru à la fiscalité locale, les taux d'imposition n'augmentant pas. Faut-il y voir le signe chez les décideurs locaux de l'anticipation de la réaction de contribuables qui seraient moins attachés à la fourniture de services publics en raison de leur propre capacité à recourir au secteur marchand, ou encore jugés réfractaires à une hausse plus intense de la fiscalité, sachant qu'elle évolue déjà automatiquement en raison de la revalorisation annuelle des bases ? Peut-être ceci reflète-t-il également l'adhésion des exécutifs locaux aux objectifs nationaux de maîtrise des dépenses et de l'endettement public ?

TABLEAU 15 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CAFF1

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF1
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	21
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	2844
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,023
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,170
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,405
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,107
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	-0,005
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	-0,025
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,341
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,001
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,080
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	1121
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,272
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,192
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	1,306
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	0,017
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	-0,060
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,061
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,203
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,213
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,448
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	0,023
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	0,026
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	0,161
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	-0,184

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF1
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,814	0,935
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	137 271
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,019
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,013
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,023
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	869
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,084
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,229
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,373
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,264
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	89
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	9
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-87
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0192
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0894

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 2 : Dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire [CAFF2]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Élevé	<i>stable</i>
Niveau de richesse :	Modéré	
Endettement :	Élevé	<i>stable</i>
Profil d'investissement :	Peu Investisseurs	<i>stable</i>
Financement des investissements :	Emprunts	<i>Hausse des cessions</i>

Profil synthétique

Les 73 ensembles intercommunaux ont un haut niveau de dépenses de fonctionnement, qui est néanmoins très intensément affecté dans un contexte marqué de resserrement de la contrainte budgétaire. Modérément investisseurs et emprunteurs, leur mode de financement des investissements ne connaît pas d'évolution notable sur la période.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Ces ensembles intercommunaux ont un niveau de dépenses supérieur à la moyenne (2 375 €/hab., voir [TABLEAU 16](#)), bien qu'avec un écart moindre par rapport à ceux de la classe CAFF1. Ils sont en revanche moins investisseurs, non seulement par rapport à la classe CAFF1, mais en moyenne nationale. Avec 31,6 % contre presque 34 % pour la moyenne des ensembles intercommunaux retenus, la proportion des dépenses d'équipement au regard des recettes de fonctionnement y est en effet un peu inférieure. En dynamique, le resserrement de la contrainte ne semble cependant pas avoir d'effet direct particulier par rapport aux autres ensembles intercommunaux : le niveau des dépenses d'équipement n'évolue pas de manière spécifique par rapport à la moyenne nationale, qui est pour sa part orientée à la baisse.

Ces ensembles sont affectés par le resserrement de la contrainte budgétaire. La baisse de la dotation globale de fonctionnement est plus marquée que la moyenne avec - 7,7 %/an contre - 6,7 %/an, entre 2013 et 2018. Ceci équivaut selon nos calculs à une baisse moyenne de - 79 €/hab. entre les deux périodes allant de 2013 à 2018 et de 2010 à 2013, contre - 67 €/hab. en moyenne. Cette classe bénéficie moins de l'évolution de la péréquation que la moyenne (+ 8 €/hab. contre + 12 €/hab. entre les deux périodes) probablement en raison de son potentiel fiscal qui, s'il n'est pas particulièrement élevé comme celui de la classe CAFF1, ne se distingue pas non plus par une faiblesse marquée¹²⁶.

Tout comme pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1, la politique de maîtrise budgétaire s'accompagne également d'une évolution des dépenses de fonctionnement. Elles baissent très légèrement sur la période, contrastant avec la très légère hausse moyenne des ensembles intercommunaux

¹²⁶ À titre d'illustration, seules trois communautés d'agglomération de la classe 2 figurent dans les 47 ensembles intercommunaux des deux déciles au plus faible potentiel fiscal.

analysés (le niveau des dépenses de fonctionnement évolue respectivement de - 0,2 %/an contre + 0,03 %/an entre 2013 et 2018). Surtout, conformément à l'hypothèse d'un resserrement de la contrainte budgétaire qui affecterait également les dépenses de fonctionnement, ces dernières diminuent de manière accrue durant la période allant de 2014 à 2018, et ce à un rythme presque deux fois supérieur à celui de la moyenne des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (le niveau des dépenses de fonctionnement diminue entre les périodes allant de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018 de respectivement - 2,1 %/an et - 1,2 %/an), ce qui les rapproche des ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 par l'ampleur de ce freinage des dépenses de fonctionnement.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire, la capacité d'ajustement de ces ensembles intercommunaux est éprouvée, d'autant que leurs marges de manœuvre sont relativement réduites par rapport à d'autres classes. En effet, ces collectivités ne disposent pas d'un potentiel fiscal particulièrement favorable par rapport à la moyenne des autres agglomérations grandes et moyennes. Il en va de même pour leur capacité à épargner, leur épargne brute ne représente en moyenne au début de la décennie 2010 que 16,2 % des recettes de fonctionnement, soit plus de 2,5 % de moins que la moyenne des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Cette épargne est par ailleurs grevée par l'importance de l'endettement, le poids des encours de dette étant en 2013 de 101,3 % des recettes de fonctionnement, contre 86 % en moyenne. Il reste d'ailleurs stable tout au long de la décennie son niveau stagnant à + 0,2 %/an entre 2013 et 2018, quand celui de la moyenne des ensembles intercommunaux enquêtés diminue de - 0,8 %/an. Au total, tout se passe comme si le poids élevé de l'endettement limitait désormais les possibilités de hausse de l'investissement public, après l'avoir soutenu. Ceci constitue une différence avec les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1, dont le taux d'endettement élevé au début des années 2010 baisse fortement durant la période.

Face à cette situation, les collectivités de la classe CAFF2 mobilisent le levier qui reste à leur disposition, à savoir la fiscalité : l'effort fiscal augmente (+ 0,8 %/an entre 2013 et 2018), se distinguant de la légère baisse observée en moyenne. Conjugué à l'effet de la hausse forfaitaire des valeurs locatives cadastrales, ce montant équivaut pratiquement à celui de la baisse des dotations de fonctionnement étatiques avec une hausse de + 76 €/hab. du produit de la fiscalité locale moyen pour la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celui de la période allant de 2010 à 2013 (contre une baisse de - 79 €/hab. de la dotation globale de fonctionnement entre les mêmes périodes de référence).

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le mode de financement des investissements est par ailleurs d'une grande stabilité. La mobilisation de l'épargne nette reste limitée par rapport aux autres ensembles intercommunaux et l'emprunt continue d'y être plus important. Ceci atteste d'une certaine continuité dans les politiques de financement de l'investissement dont l'explication n'est pas immédiate en raison de la complexité des relations entre postes budgétaires et des effets de dépendance possibles. On ne saurait en effet conclure que le recours en moyenne plus important à l'emprunt par rapport aux autres ensembles intercommunaux vise à compenser une épargne brute limitée par des ajustements dans la section de fonctionnement suite à la baisse des

concours financiers centraux. Il pourrait également refléter une politique de la dette visant à tirer parti des taux d'emprunt attractifs dans la seconde moitié des années 2010.

Ce que l'on peut affirmer de manière plus certaine, c'est qu'en l'absence d'une richesse importante, nombre des collectivités de la classe CAFF2 cherchent à faire flèche de tout bois pour financer leurs dépenses. Outre l'accroissement de l'effort fiscal pour soutenir les recettes de fonctionnement, elles sont en effet actives dans la cession de leur patrimoine pour étoffer les recettes de la section d'investissement. Ainsi le produit des cessions de patrimoine public s'accroît-il fortement dans la seconde moitié des années 2010 leur part augmentant de + 1,1 %/an en moyenne durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau de la période 2010 à 2013, contre une stagnation pour la moyenne des ensembles intercommunaux analysés. C'est ainsi que 13 des 23 ensembles intercommunaux du décile ayant le plus accru la part des produits de cession dans les recettes de financement de l'investissement appartiennent à la classe CAFF2.

Constatant le caractère relativement central des ensembles intercommunaux de la classe CAFF2 au regard des variables structurant les différenciations interterritoriales, ainsi que le nombre élevé des collectivités de cette classe (qui réunit plus d'un tiers des ensembles intercommunaux), un examen plus détaillé de leurs configurations budgétaires locales a été réalisé. Pour cela, nous avons procédé à la création d'une sous-typologie concernant uniquement la classe CAFF2 en procédant à une nouvelle CAH appliquée aux seuls ensembles intercommunaux qui la constituent. Cette CAH est stoppée automatiquement à deux classes, et utilise pour ses calculs les valeurs des mêmes axes que ceux ayant servi lors de la création de la CAH principale. L'avantage de cette méthode est qu'elle mime le comportement qu'aurait eu la CAH principale si celle-ci avait continué ses opérations de classification jusqu'à redécouper la classe CA2 en deux nouvelles classes, tout en évitant la création de nombreuses sous-classes non désirées dans les autres classes. Ce traitement a donc permis de distinguer deux sous-ensembles, intitulés respectivement CAFF2a et CAFF2b (voir [TABLEAU 16](#) ci-dessous).

Leur comparaison montre qu'au sein de la classe CAFF2, ce sont en fait les 28 ensembles intercommunaux les plus riches (CAFF2a) qui ont le plus activé les marges de manœuvre à leur disposition. Ils ont accru les taux de fiscalité de manière plus importante que la moyenne avec une hausse de + 0,8 %/an du coefficient de mobilisation du potentiel entre 2013 et 2018 contre une légère diminution en moyenne (- 0,3 %/an), possibilité facilitée peut-être par le fait que les taux d'imposition y étaient parmi les plus faibles avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal en 2013 de 1,164 contre 1,241 en moyenne. Ils ont également augmenté leur taux d'endettement, à contraster avec la variation négative des autres ensembles intercommunaux de la classe CAFF2, et du reste des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (le montant de l'encours de la dette rapporté aux recettes de fonctionnement s'accroît de + 1,2 %/an contre respectivement - 0,5 %/an et - 0,8 %/an). Autant d'évolutions qu'il est intéressant de rapprocher des politiques centrales de resserrement de la contrainte budgétaire : ce sont en effet les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées de cette sous-classe qui ont été les plus affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement parmi l'ensemble des 5 classes analysées.

Par contraste, les 45 autres ensembles intercommunaux de la sous-classe CAFF2b sont relativement moins riches (leur potentiel fiscal est inférieur à la moyenne). Ils ont également été moins affectés par la baisse de la DGF que les 28 premiers. Cette sous-classe est surtout la plus proche de la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, ce qui se traduit par l'absence d'évolution spécifique à ce groupe, tant dans le niveau d'investissement que dans les modalités de son financement.

Discussion

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF2 ont un profil dépensier tourné vers le fonctionnement. Très intensément affectés par la baisse des transferts centraux, ils ont fortement baissé ce type de dépenses. Ces ensembles de communautés d'agglomération et assimilées ont en outre mobilisé des marges de manœuvre qui sont cependant sous tension. Ils ont accru l'effort fiscal, ainsi que leur taux d'endettement qui était pourtant déjà élevé. Ceci reste cependant sans effet notable sur l'investissement public local pour des collectivités modérément investisseuses, en raison vraisemblablement de la tension héritée sur leur épargne. Les modalités de financement de l'investissement sont stables.

Dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire, les ensembles intercommunaux de cette classe semblent être dans un effet de sentier de dépendance autour d'un haut niveau de dépenses de fonctionnement. Ceci induit une tension sur l'épargne, que ce soit dans la capacité à épargner ou dans la mobilisation de l'épargne nette dans le financement des investissements. Tout se passe ainsi comme si les coupes opérées dans les dépenses de fonctionnement avaient permis de compenser les baisses de dotations sans pour autant permettre à ce profil de dégager une épargne brute permettant de distinguer le profil par l'accroissement de l'investissement public local.

Le mécanisme vertueux de la maîtrise des dépenses publiques ne tient pas ses promesses pour ce type de collectivités : la diminution bien réelle de la dotation globale de fonctionnement et celle des dépenses de fonctionnement s'accompagnent pour ces ensembles intercommunaux d'une pression fiscale et d'un endettement accrus. Le tout sans parvenir à élever le niveau de l'investissement public local en raison des tensions sur leur épargne. Il en résulte, pour ce qui intéresse notre questionnement, une diminution de leur capacité d'action budgétaire durant cette décennie. Même s'il a baissé, on notera que les multiples ajustements réalisés par ces collectivités auront évité l'effondrement du niveau d'équipement observé chez les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 qui, en dépit de leur richesse, semblent avoir moins réussi à sanctuariser leurs investissements. Nuançons tout de même la portée de ce constat : il est vérifié avant tout pour les ensembles intercommunaux les plus riches de la classe CAFF2. Bien qu'exposés à des coupes intenses, ils ont activé des marges de manœuvre, en particulier fiscales, liées à leur plus grande richesse. Les autres se trouvent dans une dynamique plus stable, permise notamment par une baisse moindre des dotations de fonctionnement étatiques.

TABLEAU 16 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CAFF2 (ET DE LA SUBDIVISION EN SOUS-CLASSES CAFF2A ET CAFF2B)

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF2	CAFF2a	CAFF2b
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	73	28	45
A/Composition						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	2375	2478	2310
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,025	0,019	0,028
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,183	0,172	0,190
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,316	0,307	0,321
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,088	0,084	0,090
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	-0,002	-0,002	-0,001
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	-0,021	-0,025	-0,018
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,136	-0,110	-0,152
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,001	0,000	0,002
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,077	-0,093	-0,068
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	1005	1116	936
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,252	1,164	1,307
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,162	0,154	0,167
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	1,013	0,999	1,021
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	0,008	0,027	-0,004
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	0,002	0,012	-0,005
C/ Mode de financement de l'investissement public local						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,057	0,068	0,051
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,223	0,215	0,228
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,242	0,238	0,244
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,396	0,399	0,394
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	0,011	0,016	0,008
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	0,021	0,032	0,014
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	0,009	-0,037	0,038

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF2	CAFF2a	CAFF2b
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	-0,015	0,017	-0,035
D/ Variables supplémentaires (illustratives)						
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,814	0,853	0,867	0,844
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	253 397	449 627	131 299
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,019	0,022	0,017
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,036	0,017	0,048
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	595	607	588
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,068	0,083	0,059
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,244	0,248	0,242
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,251	0,201	0,282
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,381	0,416	0,359
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	76	-	-
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	8	-	-
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-79	-	-
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0177	-	-
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0052	-	-

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %. Dans le cas des classes CAFF2a et CAFF2b, les valeurs en gras signifient une différence significative avec la moyenne de la classe CAFF2.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 3 : Riches, autocentrés et stables [CAFF3]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Moyennement élevé	<i>stable</i>
Niveau de richesse :	Élevé	
Endettement :	Peu Élevé	<i>stable</i>
Profil d'investissement :	Moyens Investisseurs	<i>stable</i>
Financement des investissements :	Autofinancement	<i>Baisse de l'épargne</i>

Profil synthétique

Les 63 ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 sont riches et très intensément affectés par la baisse des dotations centrales. Pour autant, leur capacité budgétaire reste stable, tout en n'étant pas particulièrement élevée, en dépit de leur richesse. Le profil d'investissement et les modes de financement des équipements ne sont que très marginalement altérés.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 ne se distinguent pas par un niveau particulièrement élevé de dépenses (voir [TABLEAU 17](#)). Notons que par-delà ce qui les rassemble, cette caractéristique moyenne peut estomper une certaine hétérogénéité en la matière : si 4 des 8 ensembles intercommunaux de l'univers d'observation ayant le plus haut niveau de dépenses en France sont dans cette classe CAFF3, on en trouve également dans le décile consacrant le plus faible niveau de dépenses par habitant.

Ces ensembles intercommunaux n'affichent pas de spécificité non plus sur le volet investissement par rapport à la moyenne. La part des dépenses d'équipement n'est pas significativement différente de la moyenne nationale, ni celle de son évolution. Il en va de même pour les dépenses de fonctionnement qui ne se distinguent pas particulièrement durant la période allant de 2014 à 2018. Notons tout de même que ces ensembles intercommunaux affichaient une croissance de leurs dépenses de fonctionnement moins rapide que pour les ensembles intercommunaux en moyenne dès la période allant de 2010 à 2013 avec une hausse de +1,1 %/an de leur part dans les recettes de fonctionnement contre +1,5 %/an pour l'ensemble de l'univers des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées.

Cette absence de traits distinctifs en matière de dépenses peut surprendre lorsqu'on sait que les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 sont particulièrement exposés à la politique de contrainte budgétaire nationale. La baisse de la dotation globale de fonctionnement reçue par les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 y est la plus intense de toutes les classes des ensembles de communautés d'agglomération et assimilées, avec une diminution de -8,7 %/an entre 2013 et 2018. Ceci représente selon nos calculs une baisse équivalente à -84 €/hab. entre le niveau moyen observé durant la période allant de 2014 à 2018 et celui pour 2010 à 2013. Ceci tient est à éclairer par la faiblesse de la péréquation, et dont la hausse pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 a été la plus faible de toutes les classes, avec

+ 3 €/hab. selon nos estimations. Si les coupes étatiques sont intenses, on ne saurait préjuger entièrement de leur portée pour ces collectivités car leur part est historiquement moindre dans leurs recettes de fonctionnement que pour la moyenne des autres ensembles intercommunaux. Autrement dit, ils sont moins dépendants des dotations de fonctionnement en raison de l'importance d'autres revenus, notamment issus de la fiscalité locale, nous le verrons.

On peut dès lors parler d'un profil *autocentré* car les recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux qui forment cette classe proviennent de ressources issues de leur système territorial dans des proportions supérieures aux autres classes. En somme, bien que la baisse des dotations centrales soit particulièrement sévère, ces ensembles intercommunaux ne sont pas forcément ceux pour qui elle a le plus d'effets sur leur capacité d'action budgétaire.

2) *Adaptabilité et ajustements budgétaires*

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 se distinguent par des marges de manœuvre budgétaires singulièrement importantes par rapport aux autres collectivités, et dont on peut penser qu'elles ont été susceptibles de compenser pour partie l'intensité du resserrement budgétaire observé. À l'instar de ceux de la classe CAFF1, ils se distinguent en effet par leur haut niveau de richesse fiscale relativement à la moyenne nationale (1 120 €/hab., soit l'équivalent de la classe CAFF1, et 50 % de plus que ceux des classes les moins riches). Par ailleurs, durant la période allant de 2010 à 2013, outre leur potentiel fiscal très élevé, ce type d'ensembles intercommunaux se distingue par une forte capacité d'épargne (la part de l'épargne brute étant de 20,7 % des recettes de fonctionnement contre 18,8 % en moyenne), des taux d'imposition plus bas que la moyenne (le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 1,135 contre 1,241), et un poids des annuités des emprunts et du taux d'endettement parmi les plus faibles de toutes les classes (en 2013, le montant des encours de dette s'élevaient à 75,2 % des recettes de fonctionnement annuelle contre 93 % en moyenne). Ce dernier élément tranche avec les ensembles intercommunaux des classes CAFF1 et CAFF2 qui affichent de leur côté des taux d'endettement respectivement de 130,6 % et 101,3 % à cette même date. Ce point illustre avec éclat comment, à caractéristiques fiscalo-financières voisines, des modèles budgétaires distincts coexistent entre collectivités d'un même niveau.

Ici, et bien qu'elles soient importantes par rapport à d'autres collectivités, les marges de manœuvre semblent peu mobilisées pour répondre à la baisse des transferts centraux. Le caractère plus autocentré de la composition de la configuration budgétaire peut d'ailleurs l'expliquer. L'épargne brute continue en tout cas d'être élevée, sans qu'il n'y ait une intensification de la pression fiscale sur la période en dépit des possibilités offertes par le fort potentiel fiscal. Il faut avouer que la hausse du produit de la fiscalité, liée à la revalorisation forfaitaire des bases ou à une éventuelle croissance démographique et/ou économique, contribue grandement à atténuer la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Avec une progression de + 72 €/hab. en moyenne entre le niveau de la période allant de 2014 à 2018 et celui de la période allant de 2010 à 2013, le produit de la fiscalité locale s'approche de la baisse constatée de + 84 €/hab. de la dotation globale de fonctionnement.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 n'affichent pas des modes de financement de leurs investissements locaux différents de la moyenne, à l'exception de la part plus importante des produits de cessions du patrimoine public au début des années 2010. Il n'y a pas de transformation en profondeur non plus. L'emprunt a une tendance à l'uniformisation alors que les modes de financement convergent vers la moyenne. La raison est d'ailleurs moins liée à des évolutions propres à ces ensembles intercommunaux qu'à celle du reste de l'univers d'observation. L'emprunt, dont la part est basse par rapport à la moyenne, connaît ainsi une quasi-stagnation avec environ un quart des recettes consacrées à l'investissement. Ceci contraste avec la baisse relative observée en moyenne, et qui est surtout alimentée par les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 qui ont fortement réduit leur recours aux prêts et leurs dépenses d'équipement.

Par ailleurs, s'il y a bien une baisse de la part de l'épargne nette dans le financement des investissements, elle n'implique pas une transformation profonde dans la structure de financement. Il s'agit plutôt, comme pour l'emprunt, d'un rapprochement de la situation moyenne tant la part de l'épargne nette y était beaucoup plus élevée en début de période (41 % des recettes de financement dans la période allant de 2010 à 2013 contre 32,1 % en moyenne). Ce niveau d'épargne reflète certainement comment la richesse fiscale plus importante de ces ensembles intercommunaux ajoutée à un niveau de dépenses relativement modéré permettait de dégager un excédent mobilisable pour l'investissement.

La comparaison avec les ensembles de la classe CAFF1 révèle alors comment, à caractéristiques budgétaires finalement proches, les politiques de financement de l'investissement public local diffèrent, en particulier dans leur usage des ressources externes comme les dotations de l'État et temporaires comme les prêts.

Discussion

Plutôt aisés, les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 affichent un profil de dépenses cultivant une certaine modestie, tant pour les dépenses de fonctionnement que d'investissement. Ils sont très intensément affectés par la baisse des dotations, mais ceci ne semble pas jouer directement sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. C'est vrai également de leurs dépenses d'investissement qui n'évoluent pas de manière singulière, et continuent de reposer sur des modalités de financement stables, principalement à partir de l'épargne, avec tout juste un léger processus d'uniformisation.

La modestie relative de leurs dépenses et les marges de manœuvre importantes, liées notamment à leur richesse fiscale et au recours à la fiscalité, définissent un modèle budgétaire relativement « autocentré » qui permet à ces ensembles intercommunaux d'essuyer l'onde de choc d'une baisse des transferts centraux très intense. Soutenus par des recettes fiscales locales qui équivalent pratiquement à cette baisse, ils parviennent à préserver leur épargne et à limiter le recours à l'endettement, ce qui les distingue d'autres classes qui, pour investir, mobilisent davantage l'emprunt. La configuration budgétaire locale est en conséquence d'une grande stabilité, avec tout au plus un léger lissage des spécificités fiscal-financières en regard de la moyenne des autres ensembles intercommunaux. Tout se passe donc comme si, pour ces ensembles intercommunaux ayant compétence sur des systèmes territoriaux relativement riches et tout en menant des politiques budgétaires parcimonieuses au regard de leurs moyens potentiels, le resserrement de la contrainte budgétaire exercée depuis le niveau central était absorbé, plutôt qu'amplifié localement. Ce constat ne vaut que pour la période d'observation. Conformément aux enseignements de la littérature (CDC,

2015 ; Hastings et al. 2017), si le resserrement de la contrainte budgétaire est prolongé, on ne saurait préjuger que cette capacité d'action budgétaire locale relativement maintenue le soit indéfiniment.

TABLEAU 17 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CAFF3

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF3
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	63
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	2287
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,019
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,171
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,334
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,073
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	0,002
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	-0,008
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,095
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,001
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,087
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	1120
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,135
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,207
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	0,752
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	0,005
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	-0,002
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,077
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,215
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,410
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,252
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	-0,006
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	0,009
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	-0,018
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	0,002

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF3
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,814	0,826
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	151 049
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,011
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,022
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	631
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,071
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,224
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,392
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,254
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	72
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	3
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-84
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0191
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0070

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 4 : Investisseurs pauvres et endettés [CAFF4]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Très peu élevé	<i>en hausse</i>
Niveau de richesse :	Peu élevé	
Endettement :	Moyennement Élevé	<i>en baisse</i>
Profil d'investissement :	Investisseurs	<i>en baisse</i>
Financement des investissements :	Moyen dont dotations d'équip.	<i>stable</i>

Profil synthétique

Les 31 ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 sont fiscalement pauvres. Ils ont cependant pour trait distinctif d'être investisseurs. Moindrement affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement en raison de la modestie de leurs ressources, ils augmentent leurs dépenses de fonctionnement au cours de la période. Leur mode de financement de l'investissement, qui repose davantage sur les dotations d'équipement et l'épargne, reste stable.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 se distinguent nettement des autres : un grand nombre de variables relatives à la composition de leur configuration budgétaire locale, d'une part, et à leurs marges de manœuvre financière, d'autre part, sont significativement différentes de la moyenne. Bref, nous avons affaire ici à un profil bien spécifique.

Avec 1 879 €/hab., soit 370 €/hab. de moins que la moyenne, ces ensembles intercommunaux ont le budget par habitant le plus faible des cinq classes (TABLEAU 18). Par ailleurs, ils consacrent une proportion relativement plus importante de ce budget à l'investissement, les dépenses d'équipement représentant presque 40 % des recettes de fonctionnement dès le début des années 2010 contre à peine 34 % pour la moyenne des ensembles intercommunaux, et soit autant que la classe CAFF1 constituée pourtant de collectivités au fort potentiel fiscal et ayant un très haut niveau de dépenses. Le profil fortement investisseur est également attesté par un poids des annuités de remboursement d'emprunt rapportés aux recettes de fonctionnement qui dépasse même celui de la classe la plus élevée (classe CAFF1) avec un montant des encours de 10,5 % des recettes de fonctionnement au début des années 2010. Le signale également le volume moyen des dépenses d'équipement par habitant qui n'est pas significativement différent de celui de la moyenne nationale alors que les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 sont les moins dépensiers au total (574 €/hab. contre 609 €/hab. en moyenne).

Alors qu'ils fonctionnaient avec peu de moyens au début de la décennie, et sans remettre fondamentalement en cause cette situation, leurs dépenses de fonctionnement connaissent néanmoins une évolution à la hausse, qui contraste avec celle de la moyenne des autres ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. On constate tout d'abord une hausse du niveau des dépenses de

fonctionnement : elle est de + 2 %/an entre 2013 et 2018, ce qui est en décalage avec la quasi-stagnation observée en moyenne (+ 0,3 %/an). Cette variation correspond par ailleurs à une légère hausse par rapport à celle des dépenses de fonctionnement de la période allant de 2010 à 2013, avec un accroissement de + 0,6 %/an entre les deux périodes. Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 sont de ce point de vue très originaux face à une situation moyenne qui se caractérise par une diminution des dépenses de fonctionnement dans la seconde moitié des années 2010. Ceci peut s'expliquer notamment par la faiblesse de la part des dépenses de fonctionnement en début de période, comme si l'effort d'investissement important, conjugué à leur potentiel fiscal limité et au budget modeste qui en résulte, avait freiné des dépenses de fonctionnement auparavant, et justifiant désormais un rattrapage. Parce qu'elles sont historiquement faibles dans ces ensembles intercommunaux au profil hérité d'investisseur, une telle hausse des dépenses de fonctionnement peut ainsi être interprétée comme un rapprochement de la moyenne nationale. Par contraste avec les autres classes d'ensembles intercommunaux analysés, les dépenses de fonctionnement semblent ainsi constituer une priorité pour les autorités locales, ou à tout le moins un poste qu'il paraît nécessaire de faire évoluer à la hausse, alors qu'au contraire la politique gouvernementale du milieu des années 2010 vise à la diminution de ce type de dépenses à travers la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Sur ce dernier aspect, les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 ne sont pas épargnés par les coupes centrales. Même si la baisse est moindre que pour la moyenne, la part de ces dernières dans les recettes de fonctionnement diminue de - 4 %/an entre 2013 et 2018, contre - 6,7 % en moyenne. Ceci équivaut selon nos calculs à une diminution de - 32 €/hab. en moyenne durant la période allant de 2013 à 2018 par rapport à celle allant de 2010 à 2013. Si cette baisse bien réelle est moindre que les - 67 €/hab. observés pour les 237 ensembles intercommunaux, c'est notamment en raison du rôle d'amortisseur partiel joué par la péréquation, conformément à la logique de cette politique nationale visant à moduler la baisse des dotations en faveur des collectivités locales les plus défavorisées (voir section 1). Bien que la part de la péréquation reste stable durant les années 2010 dans le total des recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux de la classe CAFF4, elle amortit néanmoins la baisse de la DGF de plus d'un tiers avec un apport de + 17 €/hab. en plus durant la fin des années 2010 par rapport aux trois années initiales.

C'est bien sûr la faiblesse de la richesse fiscale de leurs systèmes territoriaux qui explique que les parts des dotations forfaitaires et de péréquation soient importantes dans les budgets de ces ensembles intercommunaux. Avec seulement 785 €/hab., les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 disposent en effet du potentiel fiscal le plus faible.

On comprend d'ores et déjà combien les budgets de ces collectivités sont susceptibles d'être exposés à de fortes tensions, prises entre leur politique d'investissement d'un côté et des moyens propres limités. Contrastant avec les ensembles intercommunaux des classes analysées précédemment, il apparaît que les ensembles de communautés d'agglomération et assimilées de la classe CAFF4 dépendent plus fortement des transferts centraux et sont donc suspendus aux choix fiscal-financiers de l'État central. On notera, au risque d'anticiper sur la description du mode de financement des investissements ci-dessous, que cette dépendance affecte également leurs investissements en raison de l'importance de la part des dotations d'équipement dans les recettes d'investissement.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 disposent de marges de manœuvre budgétaires limitées. Ceci tient tout d'abord, nous l'avons vu, à la faiblesse de leur potentiel fiscal qui est de presque

200 €/hab. de moins que la moyenne. Sans anticiper sur le croisement avec la typologie socio-territoriale, on constate d'ores et déjà qu'il s'agit des ensembles communautés d'agglomération les plus petites d'un point de vue démographique avec 80 000 habitants en moyenne.

La faiblesse du potentiel fiscal limite les effets possibles d'un accroissement de la pression fiscale, en dépit d'ailleurs d'un niveau de fiscalité un peu moindre que la moyenne au début des années 2010 (le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 1,180 contre une moyenne de 1,241 en 2013). Par ailleurs, malgré une épargne brute proportionnellement plus élevée que dans d'autres ensembles intercommunaux entre 2010 et 2013, la capacité d'action est grevée par un taux d'endettement important, avoisinant celui très élevé de la classe CAFF1, fiscalement beaucoup plus riche.

Dans ce contexte, les collectivités n'ont guère été en mesure d'ajuster leur budget si ce n'est par défaut. Ainsi, leur taux d'endettement déjà élevé en regard de leur richesse fiscale limitée ne leur a vraisemblablement pas permis de continuer à mobiliser l'emprunt avec la même intensité. Les exécutifs locaux se sont employés à le réduire fortement, avec une baisse du taux d'endettement de - 2,2 %/an de leur part ramenée au montant des recettes de fonctionnement entre 2013 et 2018, à contraster avec la très légère baisse moyenne (- 0,8 %/an). Après avoir amplement investi dans la période précédente (ce dont attesterait un taux d'endettement élevé au début des années 2010), ces collectivités enregistrent peut-être moins de dépenses d'équipement urgentes à réaliser. Peut-être faut-il imaginer que des circonstances plus favorables sur le marché des prêts aux collectivités leur permettraient une renégociation du coût de leur dette, se traduisant par une plus grande capacité à rembourser le principal, même si la faiblesse de leur richesse peut jouer moins favorablement auprès des établissements de crédit, surtout dans un contexte de coupes budgétaires centrales¹²⁷.

Les collectivités de la classe CAFF4 n'ont pas accru particulièrement la pression fiscale sur leurs contribuables. Peut-être est-ce à comprendre, outre la faiblesse du potentiel fiscal, par le fait que la revalorisation des bases d'imposition fournissait un effet de compensation à la baisse de la DGF. Ainsi, et même si la valeur est inférieure à la moyenne des 237 ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, le produit de la fiscalité locale s'est accru de + 59 €/hab. entre le niveau moyen de la période allant de 2014 à 2018 et celui de la période allant de 2010 à 2013. Or, cette hausse fait plus que compenser la baisse des dotations de fonctionnement étatiques dont le montant était plus faible que dans les classes d'ensembles intercommunaux précédentes. Il résulte paradoxalement de la combinaison de la baisse des dotations et de la hausse du produit de la fiscalité, elle-même liée pour tout ou partie à la revalorisation forfaitaire des bases, un solde positif de + 27 €/hab. Ceci confirme l'intérêt d'une enquête complémentaire sur la prise en compte par l'exécutif central du mécanisme de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition, et de son rôle compensateur, dans la définition du montant des coupes budgétaires à appliquer aux collectivités durant les années 2014 à 2017 (voir sur ce point la [note de bas de page n°121](#) plus haut). Nous constatons en tout cas que ce solde positif n'apparaissait pas dans les classes précédentes, plus riches, et alors qu'il est en moyenne négatif pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées étudiés. On retiendra à ce stade que les ensembles intercommunaux les moins

¹²⁷ Une enquête sur les pratiques des institutions prêteuses permettrait de tester l'existence d'un accroissement des difficultés à l'emprunt pour les collectivités disposant de ce profil budgétaire. Elles souffriraient *par hypothèse* de l'application de ratios de notation plus défavorables pour des collectivités cumulant un fort niveau d'endettement et une faible capacité d'épargne, en raison notamment de leur pauvreté fiscale relative et de la politique de coupes budgétaires centrales en matière de dotation de fonctionnement (même si cette dernière est atténuée par la péréquation et la hausse forfaitaire du produit de la fiscalité locale).

riches ne dérogent pas à l'observation déjà faites pour les plus aisés : c'est bien la hausse de la fiscalité associée à la revalorisation des bases d'imposition qui constitue le principal amortisseur des coupes dans les dotations étatiques, bien avant la péréquation (la hausse du produit de la fiscalité locale représentant pour mémoire + 59 €/hab. de plus d'une période à l'autre contre + 17 €/hab. pour la péréquation).

Au total, il apparaît que cette configuration budgétaire atteint un point limite. Sans même compter les objectifs imposés par l'État central en matière d'endettement, le levier des emprunts pour financer de nouvelles dépenses d'équipement n'a pas été mobilisé – même s'il reste difficile de savoir, faute d'enquêtes qualitatives sur les pratiques des établissements de crédit, si cela est contraint ou choisi. Par ailleurs, les incertitudes qui pèsent sur les modalités de compensation du produit de la taxe d'habitation alors que le gouvernement ambitionne sa suppression laissent planer un doute bien réel sur le maintien des recettes de fonctionnement, nonobstant le rôle d'amortisseur de la péréquation. Cette interrogation valable pour tous les ensembles intercommunaux, est d'autant plus cruciale pour ceux de la classe CAFF4 que leur situation de fragilité fiscale les rend plus sensibles à l'effet de compensation de *fait* jouée par la revalorisation forfaitaire.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le financement des investissements locaux repose, nous l'avons mentionné, sur une part plus élevée que la moyenne de dotations d'équipement extérieures. Elles représentaient ainsi près 27 % des recettes dans ce domaine au début des années 2010 contre moins de 23 % en moyenne, et avoisinaient 28 % en moyenne durant la période allant de 2014 à 2018.

Ceci confirme et renforce la dépendance générale du budget de ces ensembles de communautés d'agglomération et assimilées à des financements exogènes, puisque nous avons déjà observé l'importance des dotations dans leurs recettes de fonctionnement. Alors que le financement des investissements ne se distingue pas particulièrement par la part des emprunts ou des produits de cession du patrimoine public, ni par une évolution significativement distincte de ces dernières, on comprend que ces dotations et subventions aident à compléter une épargne nette qui est, de son côté, proportionnellement peu élevée au sein du financement de l'investissement public local. Elle est ainsi entre 2010 et 2013 de 26,8 % des recettes de l'investissement public local, contre plus de 31 % en moyenne. Outre la faiblesse structurelle de la richesse fiscale de ces collectivités, cette part moins élevée de l'épargne nette peut refléter également un effet des politiques d'emprunt précédentes dont on a vu qu'elles avaient entraîné un poids des annuités plus élevé. De telle sorte que l'importance de l'épargne brute en début de période serait essentiellement dirigée vers le remboursement des emprunts, expliquant que ces ensembles intercommunaux pourtant fortement tournés vers l'investissement en début de période ne se distinguent plus ensuite par une évolution particulière par rapport aux autres ensembles de communautés d'agglomération et assimilées en termes d'investissement public local.

Leur mode de financement ne connaît pas d'évolution forte durant toute la période comparativement aux autres. Si dans les dernières années, le recours aux cessions est ralenti par rapport à la moyenne de l'ensemble des ensembles intercommunaux (peut-être parce que le patrimoine cessible a été vendu préalablement), la part des différents postes de recettes d'investissement n'évolue pas de manière spécifique à cette classe¹²⁸.

¹²⁸ Faut-il y voir un effet des remaniements plus importants des périmètres des ensembles intercommunaux de cette classe, dont nous constatons qu'ils ont été les moins stables de tous ? L'évolution de leur périmètre aurait-il pu mettre

Discussion

Au total, les ensembles intercommunaux de la classe CA4 disposent de budgets très modestes tout en ayant un profil marqué d'investisseurs, tout en mettant désormais l'accent sur la hausse des dépenses de fonctionnement. La singularité de leur modèle perdure autour d'un taux d'endettement important, même s'il se réduit, et d'une dépendance à des financements extérieurs plus forte, tant pour les dotations de fonctionnement que d'investissement. Leurs marges de manœuvre budgétaire sont très limitées.

Une explication possible de ces évolutions consisterait à y voir la fin d'un cycle d'investissement, indépendamment des baisses de la dotation de fonctionnement : la période plus récente appelant, suite à une politique d'investissement précédente importante à ne pas engager de nouveaux investissements majeurs et à accorder la priorité au remboursement des prêts et au fonctionnement. Une autre piste consiste à interpréter la limitation des nouveaux investissements comme le résultat du poids des emprunts passés, conjugué à une richesse fiscale faible, à des dépenses de fonctionnement rendues importantes par la gestion des équipements financés, voire à des évolutions du périmètre intercommunal, ainsi qu'à la baisse de la dotation de fonctionnement que la hausse de la péréquation n'atténue que partiellement.

sous silence la question des modes de financement de l'investissement et contribué à la trajectoire haussière singulière de cette classe en matière de dépenses de fonctionnement ?

TABLEAU 18 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CA4

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF4
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	31
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	1879
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,038
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,193
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,399
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,105
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	0,020
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	0,006
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,151
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,002
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,040
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	785
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,180
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,209
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	1,014
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	-0,011
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	-0,022
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,071
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,268
FF19	epargne_nettes_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,268
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,330
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	-0,018
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	0,008
FF23	epargne_nettes_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	0,047

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF4
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	-0,034
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,814	0,628
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	80 398
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,013
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,013
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,063
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	574
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,053
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,276
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,315
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,296
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	59
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	17
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-32
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0197
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0185

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 5 : Collectivités pauvres en rattrapage d'investissement [CAFF5]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Peu élevé	<i>en forte hausse</i>
Niveau de richesse :	Peu élevé	
Endettement :	Peu élevé	<i>stable</i>
Profil d'investissement :	Peu investisseurs	<i>stable</i>
Financement des investissements :	Autofinancement	<i>stable</i>

Profil synthétique

Les 49 ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 sont plus pauvres, moins investisseurs et moins affectés par la baisse des dotations en raison de la péréquation. Ces ensembles intercommunaux préservent tout juste leur niveau d'investissement dont le financement s'appuie davantage sur l'épargne.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 affichent un faible niveau de dépenses avec un budget moyen de 1 993 €/hab. (voir [TABLEAU 19](#)). C'est à peine plus que la valeur observée pour ceux de la classe CAFF4, mais loin de la moyenne nationale (2 249 €/hab.).

À la différence de la classe CAFF4, la composition du budget de ces ensembles intercommunaux n'est pas particulièrement orientée vers l'investissement. En début de période, entre 2010 et 2013, le taux des dépenses d'équipement comparativement aux recettes de fonctionnement, ainsi que celui du poids des annuités, sont tous les deux relativement moindres que la moyenne, de même que le niveau par habitant des dépenses d'équipement (510 €/hab. contre une moyenne à 609 €/hab.).

Si l'on remarque que les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 n'ont pas une évolution particulièrement distinctive par rapport à la moyenne en termes de dépenses de fonctionnement, contrairement à ceux de la CAFF4, dont on a vu l'accroissement jusque pendant la période allant de 2014 à 2018, il en va différemment pour les dépenses d'équipement. En effet, face à la diminution d'ensemble du niveau de l'investissement public local entre la période allant 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013 (- 12,1 % en moyenne), et qui accompagne une baisse de la dotation de fonctionnement étatique, seule la classe CAFF5 a réussi à maintenir son niveau d'investissement dans la seconde moitié des années 2010 avec une quasi-stagnation de - 0,02 %. Ceci contribue à un rattrapage relatif de la part des dépenses d'équipement comparativement aux recettes de fonctionnement, part singulièrement faible au début des années 2010 par rapport aux autres classes.

Pour prolonger la comparaison avec les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 qui possèdent des traits voisins (niveau des dépenses et de richesse fiscale par habitant, taux de péréquation également), rappelons que ces derniers ont fait évoluer plus fortement leurs dépenses de fonctionnement, en accroissant leur part dans leur budget. Le maintien du niveau de dépenses d'équipement pour la classe CAFF5, dans un

contexte où la moyenne de celle des ensembles intercommunaux baisse, entraîne alors une convergence vers la moyenne de leur profil d'investissement. Ceci contribue à nous départir une nouvelle fois de l'idée selon laquelle les baisses dans les concours financiers centraux auraient des effets identiques sur les configurations budgétaires locales et sur les capacités d'action budgétaire, notamment sur le niveau de l'investissement public local, y compris entre des ensembles intercommunaux affichant des caractéristiques voisines de richesse.

Il n'en reste pas moins qu'à l'issue de la description des différentes classes de cette typologie des ensembles de communautés d'agglomération et assimilées, nous constatons qu'aucune classe d'ensembles intercommunaux n'observe une hausse soutenue de l'investissement public local. De ce point de vue, le retour à la moyenne de la classe CAFF5 est donc avant tout le fait de la baisse moyenne – et spécialement des profils fortement investisseurs – et non d'une croissance de l'investissement des ensembles intercommunaux les plus pauvres et/ou des moins investisseurs.

Cette évolution est à éclairer par celle du reste de la configuration budgétaire locale, et en particulier de la structure des recettes de fonctionnement. Ce qui distingue les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5, ici aussi avec ceux de la classe CAFF4, c'est l'importance relative de la part de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que le rôle joué par la péréquation. Dès le début des années 2010, la DGF forfaitaire équivaut à 20 % dans les recettes de fonctionnement contre 18,3 % en moyenne, et celle de la péréquation atteint presque 5 % contre 3 % en moyenne. Ceci reflète une situation de plus forte dépendance aux ressources centrales.

Pour autant, ces ensembles intercommunaux ne sont pas épargnés par les coupes budgétaires de l'État. La baisse est certes la plus atténuée des cinq classes, avec une diminution de - 3,9 %/an du niveau de la dotation globale de fonctionnement entre 2013 et 2018, contre - 6,7 %/an en moyenne. Elle représente tout de même une diminution du montant de la dotation globale de fonctionnement de - 42 €/hab. durant la période de 2014 à 2018 par contraste avec le niveau de la période allant de 2010 à 2013. Ce montant est atténué par la péréquation. Bénéficiant d'une hausse dans les recettes de fonctionnement deux fois plus élevée que la valeur moyenne entre 2013 et 2018, le montant de la péréquation s'accroît de + 27 €/hab. entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018. Comme pour la classe CAFF4 cependant, cela signifie que la péréquation ne permet pas d'annuler la baisse de la dotation forfaitaire, exposant, bien que de façon un peu atténuée, ces ensembles intercommunaux au resserrement de la contrainte budgétaire.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

La capacité d'ajustement des ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 est relativement limitée. Certes leur endettement en début de période est réduit. Le poids des annuités d'emprunt est relativement plus faible avec 7,8 % des recettes de fonctionnement contre 8,6 % en moyenne. Il en va de même pour leur taux d'endettement : les encours représentent 82 % du montant annuel des recettes de fonctionnement en 2013 contre 93 % en moyenne. Mais, comme pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 d'ailleurs, le potentiel fiscal est faible avec seulement 791 €/hab., à rapprocher des 973 €/hab. en moyenne, ou encore des 1 120 €/hab. des classes CAFF1 et CAFF3.

Par ailleurs, la possibilité d'accroître les recettes fiscales par une hausse des taux est *a priori* très restreinte : le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est d'ores et déjà le plus élevé en début de

période (1,387 contre 1,241 en moyenne). La situation évolue toutefois durant la période : les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 ont diminué la pression fiscale avec une baisse de - 2.24 % du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal local alors que les autres la maintenaient en moyenne (- 0,24 %), à l'exception des ensembles intercommunaux les plus riches de la classe 2 (CAFF2a) qui ont accru les taux d'imposition. Ceci confirme de nouveau comment en dépit de la tension budgétaire provoquée par les coupes étatiques, nombre de collectivités n'ont pas cherché à accroître les recettes fiscales. C'est un levier qui était probablement plus difficile à actionner pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 en raison de taux de fiscalité locale déjà élevés, et d'une faible richesse potentielle. Comme pour les autres classes cependant, l'explication est peut-être avant tout à chercher dans le fait que ces mesures pressenties comme impopulaires par certains exécutifs et risquant d'impacter négativement le dynamisme économique local, sont en fait compensées *de facto* par la hausse du produit des impôts locaux issus de l'évolution positive des bases. Bien qu'il s'agisse de la classe des ensembles de communautés d'agglomération et assimilées dans laquelle la hausse a été la moindre, cette augmentation du produit de la fiscalité est tout de même de + 52 €/hab. entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013. Ce montant fait plus que compenser la baisse à la fois des taux d'imposition locale et surtout de la dotation globale de fonctionnement, laissant un solde positif de + 10 €/hab. *in fine*.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le mode de financement des investissements locaux repose avant tout sur la prédominance de l'autofinancement avec une part d'épargne nette supérieure à la moyenne nationale (36 % du financement, contre 31,2 % en moyenne). Il n'y a pas d'évolutions majeures, ce qui constitue un trait de similitude supplémentaire avec les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4. Cette relative stabilité ne tient pas comme pour la classe CAFF4 au maintien de l'importance des dotations d'équipement, mais de la stabilité durable de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local. Ce trait est d'ailleurs vraisemblablement conforté par la stagnation de la part des dotations d'équipement durant la période, alors qu'elles ont augmenté en moyenne pour les autres ensembles intercommunaux.

Discussion

Au total, les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 disposent de faibles budgets. Relativement pauvres, ils sont, comme ceux de la classe CAFF4, très dépendants de ressources extérieures, en particulier des dotations en fonctionnement et en équipement de l'État. En dépit de marges de manœuvre limitées par la faiblesse de la richesse fiscale potentielle et une pression fiscale déjà élevée, le niveau de l'investissement, dont le financement repose plus fortement sur la mobilisation de l'épargne, se maintient, contribuant à un rattrapage relatif face aux autres ensembles intercommunaux.

Ainsi, malgré le resserrement de la contrainte budgétaire, dont la baisse de la dotation globale de fonctionnement, le seul effet de l'évolution positive des bases d'imposition permet, via la mobilisation de ressources propres (épargne nette), de stabiliser l'effort d'investissement, et ce d'autant que les budgets sont peu grevés par l'endettement et par le poids des annuités.

TABEAU 19 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CAFF5

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF5
		Nombre d'ensembles intercommunaux	237	49
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	2249	1993
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,030	0,049
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,183	0,200
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,338	0,309
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,086	0,078
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,003	0,005
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,012	-0,011
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,121	-0,019
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,002	0,004
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,067	-0,039
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	973	791
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,241	1,387
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,188	0,186
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,930	0,821
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,003	-0,031
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,008	-0,001
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,063	0,050
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,227	0,231
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,312	0,360
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,337	0,314
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	0,001	-0,003
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,012	-0,002

Var	Intitulé	Description	Communautés d'agglomération et assimilées	CAFF5
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,022	0,017
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,032	-0,034
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,814	0,805
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	168 139	131 831
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,016
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,041	0,066
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	609	510
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,064	0,048
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,239	0,230
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,334	0,377
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,305	0,280
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	69	52
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	12	27
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-67	-42
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0167	0,0133
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0019	0,0345

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %

Source : élaboration des auteur.e.s

4.3. Les configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux des communautés de communes

Avec 966 unités, les ensembles intercommunaux des communautés de communes sont quatre fois plus nombreux que ceux composés de communautés d'agglomération et assimilées. La typologie de leurs configurations budgétaires locales et de leurs trajectoires fiscal-financières révèle six classes. Elle fournit un second éclairage sur les réponses territorialement différenciées au resserrement de la contrainte budgétaire, cette fois pour des espaces généralement moins denses, à dominante rurale et/ou périurbaine. La première sous-section explore les variables structurant les différences entre les classes à partir de l'analyse des axes factoriels de l'ACP (4.3.1). La seconde dresse le portrait de chaque profil (4.3.2).

4.3.1. Les grandes lignes structurant la typologie et la position relative des classes d'ensembles de communautés de communes.

Quelles sont les principales différenciations fiscal-financières entre les ensembles intercommunaux des communautés de communes ? Comment se situent les 6 classes obtenues par la classification ascendante hiérarchique les unes par rapport aux autres ?

4.3.1.1. Les principales variables organisant les différenciations interterritoriales des configurations budgétaires locales des ensembles de communautés de communes

L'analyse de la matrice des corrélations et des axes factoriels de l'ACP révèle des grandes oppositions semblables à celles observées pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. C'est en particulier le cas entre, d'une part, des ensembles intercommunaux riches et dépensiers contrastant avec d'autres soutenus par la péréquation et aux budgets limités, et, d'autre part, des ensembles intercommunaux dont le mode de financement de l'investissement public local repose plus ou moins sur l'épargne ou sur le recours à l'emprunt.

Enseignements de la matrice des corrélations de Pearson pour les ensembles des communautés de communes

La matrice des corrélations met en évidence des corrélations linéaires entre deux variables. Sa lecture fait tout d'abord apparaître quelques similitudes majeures avec la typologie réalisée pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Il en est ainsi du lien positif entre la richesse fiscale des collectivités et le niveau des dépenses totales avec un taux de corrélation de 0,830. C'est aussi le cas des liens forts mais négatifs entre, d'un côté, le niveau de la richesse fiscale et, de l'autre, la part de la péréquation et de la dotation globale de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement, et l'évolution de ces derniers durant les années 2010 (TABLEAU 20).

Il existe toutefois des traits spécifiques à l'univers des ensembles intercommunaux des communautés de communes. D'un côté, certaines corrélations ne sont pas aussi affirmées. Ainsi, si le lien entre l'importance du budget des ensembles intercommunaux et l'évolution de la dotation globale de fonctionnement reste négatif, mais de manière moindre (coefficient de corrélation linéaire respectivement de -0,281 contre -0,527 pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées). Il en va de même pour la relation entre le taux d'effort en matière d'équipement et l'évolution du niveau d'équipement durant la période d'observation : si ici aussi la relation reste négative entre les deux variables, mais si elle est

forte pour les ensembles des communautés d'agglomération, elle n'est plus remarquable, d'un point de vue statistique, pour ceux des communautés de communes avec respectivement - 0,575 et - 0,399. Pour ce qui concerne le mode de financement de l'investissement public local, la relation est moins forte entre l'évolution entre 2013 et 2018 respectivement de la part de l'épargne nette dans les recettes de financement et du taux d'endettement (- 0,388 pour les ensembles des communautés de communes contre - 0,509 pour ceux des communautés d'agglomération et assimilées). En première analyse, on peut y voir une moindre dépendance au sentier sur ces plans-là. Ceci souligne possiblement une plus forte variabilité des situations pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes.

D'un autre côté, il existe des corrélations plus affirmées. Le constat vaut tout d'abord pour la composition des budgets, et en particulier en matière de transferts centraux. C'est le cas notamment du lien fort et positif entre le niveau de la péréquation et celui de la dotation globale de fonctionnement (coefficient de 0,626 contre 0,443 pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées) ou encore de l'évolution positive de la part de la péréquation entre 2013 et 2018 quand le niveau de la DGF en début de période est élevé (coefficient de 0,493). Ces relations sont peut-être imputables aux différences entre les dispositifs de péréquation, en particulier entre la dotation de solidarité rurale appliquées aux communes des communautés de communes d'un côté, et la dotation de solidarité urbaine pour les communes des communautés d'agglomération et assimilées.

Autre trait distinctif, l'effort fiscal est corrélé positivement et fortement à la part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement. Ce dernier élément indique que les ensembles intercommunaux des communautés de communes dont le système territorial assure une richesse moindre aux collectivités locales ont plus fortement recours à la fiscalité locale pour financer leurs dépenses en dépit des apports de la péréquation.

Des relations originales caractérisent également les modes de financement de l'investissement public local avec plusieurs coefficients forts et négatifs. Ainsi pour les produits des cessions de patrimoine public, l'épargne nette et les emprunts, la part dans les recettes d'investissement au début des années 2010 est négativement liée à son évolution dans le reste des années 2010. Autrement dit, plus les produits de cession (respectivement l'épargne nette et l'emprunt) sont une ressource importante pour financer les investissements entre 2010 et 2013, plus sa part baisse entre 2013 et 2018. De telles relations négatives étaient observées dans la typologie portant sur les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, mais elles étaient moins fortes (inférieures au seuil de significativité). Cela peut donc s'interpréter non pas comme une divergence entre ces deux types d'ensembles intercommunaux mais plutôt par le constat d'une dépendance au sentier des modes de financement de l'investissement public local moindre pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées que pour ceux des communautés de communes. En outre, cette observation accrédite l'hypothèse d'une uniformisation plus marquée des modes de financement de l'investissement avec le retour à la moyenne des profils les plus singuliers pour les ensembles des communautés de communes.

TABEAU 20 : MATRICE DES CORRELATIONS (PEARSON) POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX CONSTITUES PAR DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

Variables	FF01	FF13	FF14	FF11	FF15	FF02	FF03	FF04	FF05	FF12	FF09	FF10	FF06	FF07	FF14	FF08	FF17	FF18	FF19	FF20	FF21	FF22	FF23	FF24
FF01 : budget_total_h_moy	1	0,077	0,318	0,830	-0,015	-0,361	-0,324	0,128	0,173	0,153	-0,283	-0,281	-0,163	-0,150	-0,124	-0,099	0,092	-0,056	-0,099	0,078	0,130	0,020	-0,004	-0,100
FF13 : epargne_brute_rf_moy	0,077	1	0,009	0,142	-0,275	-0,132	-0,067	0,472	0,133	-0,176	-0,063	-0,124	0,139	0,034	0,049	-0,007	-0,112	-0,282	0,535	-0,322	0,042	-0,014	-0,199	0,080
FF14 : tx_endettement_2013	0,318	0,009	1	0,119	0,067	-0,054	-0,020	0,271	0,673	0,124	-0,039	0,039	-0,084	-0,026	-0,341	-0,237	0,040	-0,104	-0,530	0,617	0,117	0,129	0,210	-0,260
FF11 : Pfisc_h_moy	0,830	0,142	0,119	1	-0,241	-0,612	-0,480	-0,059	-0,010	0,173	-0,514	-0,603	-0,231	-0,195	-0,069	-0,042	0,151	-0,264	0,160	-0,025	0,129	-0,013	-0,090	-0,070
FF15 : effort_fiscal_2013	-0,015	-0,275	0,067	-0,241	1	0,455	0,248	-0,273	0,016	-0,257	0,299	0,349	0,059	0,118	-0,153	0,046	-0,044	0,022	-0,103	0,144	-0,042	0,004	0,135	-0,140
FF02 : perequation_rf_moy	-0,361	-0,132	-0,054	-0,612	0,455	1	0,626	0,054	0,007	-0,224	0,674	0,762	0,297	0,204	-0,034	0,099	-0,156	0,289	-0,139	-0,010	-0,100	-0,048	0,123	-0,000
FF03 : DGF_forf_rf_moy	-0,324	-0,067	-0,020	-0,480	0,248	0,626	1	0,059	0,038	-0,216	0,493	0,635	0,273	0,187	-0,030	0,084	-0,079	0,152	-0,102	-0,039	-0,068	0,009	0,058	0,040
FF04 : dep_eq_rf_moy	0,128	0,472	0,271	-0,059	-0,273	0,054	0,059	1	0,243	0,047	0,077	0,114	0,205	0,022	0,020	-0,399	-0,158	0,252	-0,262	-0,036	0,108	0,094	0,097	0,020
FF05 : emprunts_D_rf_moy	0,173	0,133	0,673	-0,010	0,016	0,007	0,038	0,243	1	0,054	0,036	0,123	0,015	0,039	-0,318	-0,174	0,103	0,009	-0,580	0,572	-0,011	-0,011	0,319	-0,220
FF12 : effort_fiscal_evol	0,153	-0,176	0,124	0,173	-0,257	-0,224	-0,216	0,047	0,054	1	-0,167	-0,176	-0,009	-0,101	0,031	-0,031	0,020	0,052	-0,209	0,163	0,086	0,052	0,012	0,050
FF09 : perequation_rf_evol	-0,283	-0,063	-0,039	-0,514	0,299	0,674	0,493	0,077	0,036	-0,167	1	0,773	0,155	0,121	0,027	0,096	-0,082	0,215	-0,112	0,008	-0,101	-0,050	0,101	-0,000
FF10 : DGF_h_evol	-0,281	-0,124	0,039	-0,603	0,349	0,762	0,635	0,114	0,123	-0,176	0,773	1	0,371	0,244	-0,030	0,106	-0,132	0,285	-0,235	0,049	-0,110	-0,048	0,151	0,020
FF06 : DF_h_evol	-0,163	0,139	-0,084	-0,231	0,059	0,297	0,273	0,205	0,015	-0,009	0,155	0,371	1	0,614	-0,014	0,109	-0,111	0,144	0,003	-0,093	-0,090	0,011	-0,021	0,070
FF07 : diff_evol_DF	-0,150	0,034	-0,026	-0,195	0,118	0,204	0,187	0,022	0,039	-0,101	0,121	0,244	0,614	1	-0,101	0,062	-0,020	0,022	0,000	-0,074	-0,081	0,019	0,084	-0,000
FF16 : tx_endettement_evol	-0,124	0,049	-0,341	-0,069	-0,153	-0,034	-0,030	0,020	-0,318	0,031	0,027	-0,030	-0,014	-0,101	1	0,450	-0,072	0,048	0,209	-0,252	-0,064	-0,122	-0,388	0,540
FF08 : dep_eq_h_evol	-0,099	-0,007	-0,237	-0,042	0,046	0,099	0,084	-0,399	-0,174	-0,031	0,096	0,106	0,109	0,062	0,450	1	0,057	-0,020	0,333	-0,144	-0,174	-0,085	-0,400	0,200
FF17 : cessions_fi_moy	0,092	-0,112	0,040	0,151	-0,044	-0,156	-0,079	-0,158	0,103	0,020	-0,082	-0,132	-0,111	-0,020	-0,072	0,057	1	-0,181	-0,074	0,007	-0,582	0,053	0,013	0,000
FF18 : dotation_hFCTVA_subv_moy	-0,056	-0,282	-0,104	-0,264	0,022	0,289	0,152	0,252	0,009	0,052	0,215	0,285	0,144	0,022	0,048	-0,020	-0,181	1	-0,356	-0,154	-0,025	-0,331	0,054	0,120
FF19 : epargne_nette_fi_moy	-0,099	0,535	-0,530	0,160	-0,103	-0,139	-0,102	-0,262	-0,580	-0,209	-0,112	-0,235	0,003	0,000	0,209	0,333	-0,074	-0,356	1	-0,624	-0,007	-0,072	-0,453	0,200
FF20 : emprunts_R_fi_moy	0,078	-0,322	0,617	-0,025	0,144	-0,010	-0,039	-0,036	0,572	0,163	0,008	0,049	-0,093	-0,074	-0,252	-0,144	0,007	-0,154	-0,624	1	0,099	0,142	0,255	-0,530
FF21 : cessions_fi_evol	0,130	0,042	0,117	0,129	-0,042	-0,100	-0,068	0,108	-0,011	0,086	-0,101	-0,110	-0,090	-0,081	-0,064	-0,174	-0,582	-0,025	-0,007	0,099	1	0,004	-0,067	-0,070
FF22 : dotation_hFCTVA_subv_evol	0,020	-0,014	0,129	-0,013	0,004	-0,048	0,009	0,094	-0,011	0,052	-0,050	-0,048	0,011	0,019	-0,122	-0,085	0,053	-0,331	-0,072	0,142	0,004	1	-0,104	-0,130
FF23 : epargne_nette_fi_evol	-0,004	-0,199	0,210	-0,090	0,135	0,123	0,058	0,097	0,319	0,012	0,101	0,151	-0,021	0,084	-0,388	-0,400	0,013	0,054	-0,453	0,255	-0,067	-0,104	1	-0,470
FF24 : emprunts_R_fi_evol	-0,100	0,089	-0,267	-0,077	-0,143	-0,005	0,042	0,028	-0,220	0,050	-0,001	0,022	0,077	-0,007	0,547	0,204	0,008	0,127	0,201	-0,534	-0,078	-0,133	-0,470	

Note : Les cases surlignées en jaune indiquent une corrélation supérieure à 0,45.

Source : élaboration des auteur.e.s

Enseignements de l'analyse en composantes principales pour les ensembles des communautés de communes

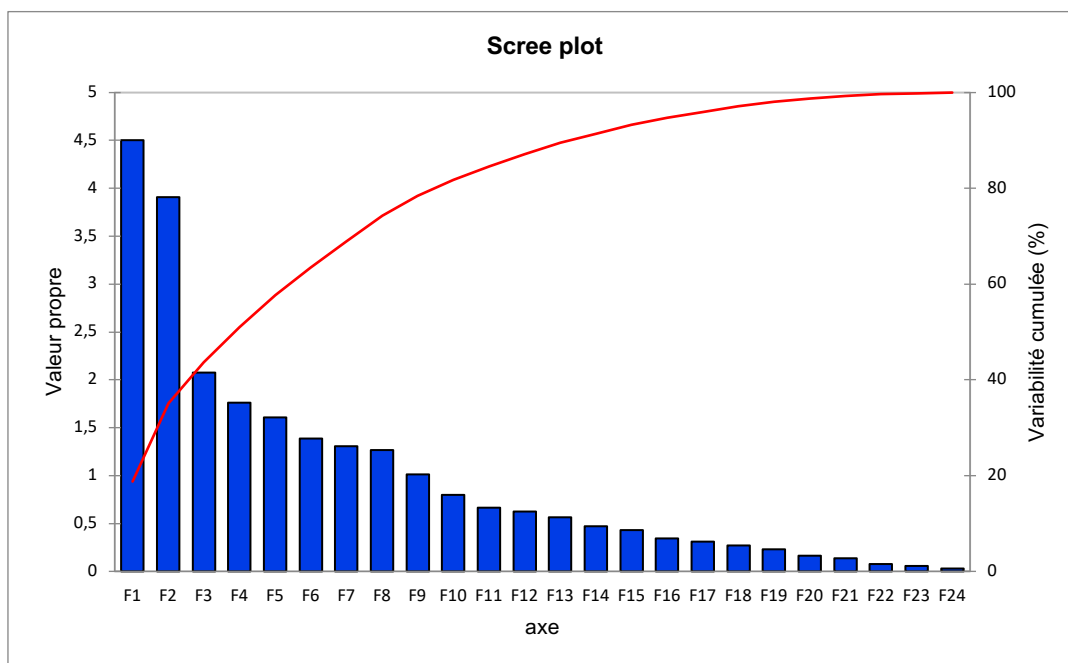
L'analyse porte sur les quatre premiers axes factoriels qui comptabilisent 51 % de la variance cumulée (cf. TABLEAU 21 et FIGURE 16). Elle permet de distinguer les variables les plus structurantes dans les différenciations fiscal-financières des 966 ensembles de communautés de communes.

TABLEAU 21: VALEURS PROPRES ET CUMULEES DES PREMIERS AXES FACTORIELS

	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Valeur propre	4,504	3,906	2,073	1,761	1,608	1,384
Variabilité (%)	18,768	16,275	8,638	7,338	6,699	5,767
% cumulé	18,768	35,044	43,681	51,019	57,718	63,485

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 16 : ÉBOULIS DES VALEURS PROPRES DE L'ACP MENANT A LA TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES DE COMMUNES



Source : élaboration des auteur.e.s

TABLEAU 22 : CONTRIBUTION RELATIVE DES VARIABLES AUX 4 PREMIERS AXES DE L'ACP MENANT A LA TYPOLOGIE FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

	F1	F2	F3	F4
FF 01 : budget_total_h_moy	6,385	2,480	0,614	0,015
FF 02 : perequation_rf_moy	16,669	0,054	0,005	0,025
FF 03 : DGF_forf_rf_moy	11,572	0,092	0,122	0,522
FF 04 : dep_eq_rf_moy	0,111	1,361	32,539	0,609
FF 05 : emprunts_D_rf_moy	0,159	13,118	1,665	0,166
FF 06 : DF_h_evol	4,020	0,394	6,859	3,455
FF 07 : diff_evol_DF	2,782	0,065	1,722	8,301
FF 08 : dep_eq_h_evol	0,143	6,590	4,407	0,000
FF 09 : perequation_rf_evol	12,824	0,038	0,001	0,009
FF 10 : DGF_h_evol	17,180	0,027	0,228	0,002
FF 11 : Pfisc_h_moy	14,252	0,331	0,020	0,317
FF 12 : effort_fiscal_evol	1,486	0,857	0,025	10,614
FF 13 : epargne_brute_rf_moy	0,974	1,407	22,232	12,144
FF 14 : tx_endettement_2013	0,043	14,977	1,123	0,146
FF 15 : effort_fiscal_2013	4,479	0,367	7,290	1,985
FF 16 : tx_endettement_evol	0,037	8,859	0,053	8,797
FF 17 : cessions_fi_moy	0,555	0,093	9,169	2,650
FF 18 : dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	3,114	0,000	1,431	23,930
FF 19 : epargne_nette_fi_moy	1,571	15,086	0,136	10,239
FF 20 : emprunts_R_fi_moy	0,054	15,151	2,584	0,032
FF 21 : cessions_fi_evol	0,513	0,410	5,935	2,160
FF 22 : dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	0,106	0,565	0,014	6,569
FF 23 : epargne_nette_fi_evol	0,971	8,628	0,246	0,143
FF 24 : emprunts_R_fi_evol	0,001	9,050	1,579	7,169

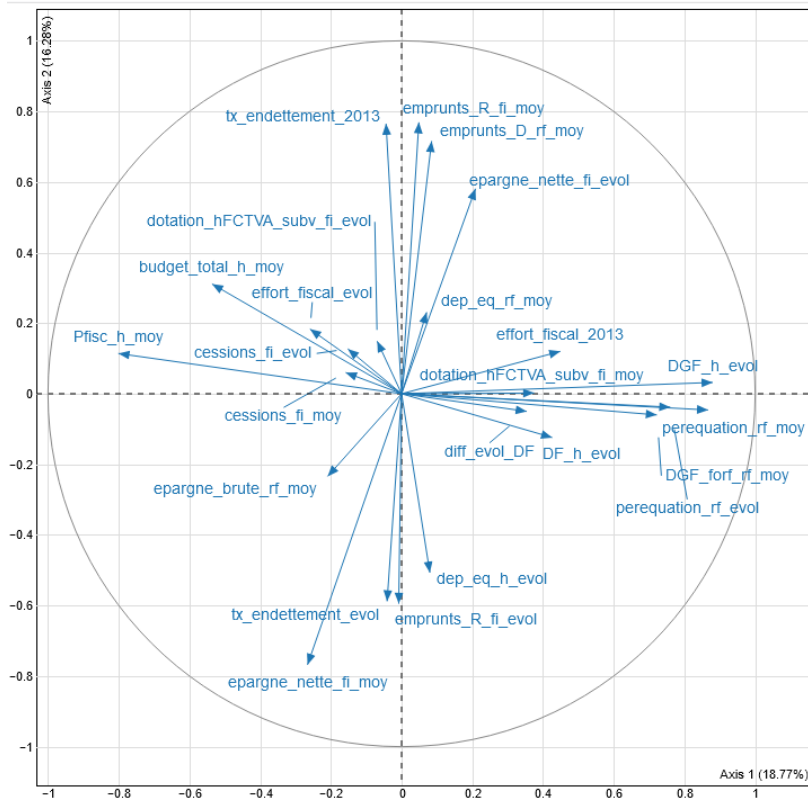
Note : les cases colorées correspondent aux variables dont la contribution relative est supérieure à la moyenne : dit autrement, elles contribuent de façon significative à la formation des axes factoriels

Source : élaboration des auteur.e.s

Le premier axe représente 19 % de la variance expliquée (voir [TABLEAU 22](#), [FIGURE 17](#) et [FIGURE 18](#)). Il distingue les ensembles intercommunaux des communautés de communes selon sept principales variables : d'un côté la richesse fiscale et le niveau des dépenses, de l'autre l'importance relative de la péréquation et de la DGF, ainsi que de leur évolution, et l'effort fiscal. À la différence de l'ACP ayant porté sur les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, la variation de l'investissement public local n'est pas présente sur ce premier axe. Ceci tend à distinguer d'un côté, des ensembles intercommunaux riches et dépensiers et de l'autre des ensembles plus dépendants des transferts centraux, ayant bénéficié d'un soutien accru par la hausse de la péréquation et d'une moindre diminution de la dotation globale de fonctionnement, et où, simultanément, l'effort fiscal était élevé.

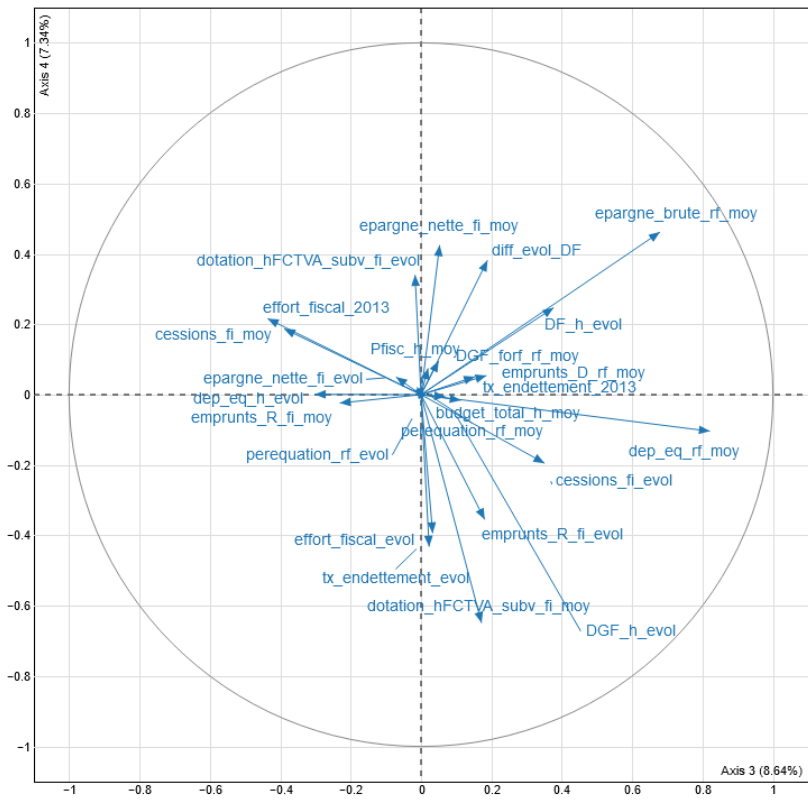
Avec un peu plus de 16 %, le second axe est presque aussi important en termes de variance expliquée. Il révèle une structure semblable à celle obtenue pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées avec des variables portant principalement sur le financement des investissements. D'un côté, des ensembles intercommunaux dont le taux d'équipement était élevé au début des années 2010 et s'accompagnait d'un fort recours à l'emprunt et d'un taux d'endettement élevé, mais où la part de l'épargne nette s'accroît entre 2013 et 2018 ; de l'autre, des ensembles intercommunaux dont l'accroissement des dépenses d'équipement entre 2013 et 2018 est associé à un renforcement de l'endettement et d'une hausse de la part des emprunts dans le financement des investissements publics locaux.

FIGURE 17 : PROJECTION DES VARIABLES SUR LES DEUX PREMIERS AXES DE L'ACP FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES



Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 18 : PROJECTION DES VARIABLES SUR LES AXES 3 ET 4 DE L'ACP FISCALO-FINANCIERE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES



Source : élaboration des auteur.e.s

Cette observation appelle deux commentaires. Premièrement, la relation forte entre l'évolution des dépenses d'équipement et la mobilisation de l'emprunt signifie que la capacité d'action budgétaire des collectivités est plus dépendante de la « relation de crédit » entretenue avec les établissements prêteurs¹²⁹ (Ferlazzo, 2018, p. 19), puisque l'investissement public local des ensembles des communautés de communes repose sur la capacité à emprunter plutôt que sur l'autofinancement. Deuxièmement, en dynamique, l'opposition entre ensembles intercommunaux emprunteurs *versus* épargnants s'atténue. Comme pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, si des modes de financement des investissements entre ensembles intercommunaux perdurent, ils tendent néanmoins à s'uniformiser durant les années 2010.

Le troisième axe représente un peu plus de 8 % de la variance expliquée et est organisé autour de 7 variables. Il est possible de tirer plusieurs enseignements. Premièrement, l'uniformisation des modes de financement de l'investissement public local est confirmée, cette fois à travers l'exemple des produits de cession de patrimoine public. Sont en effet opposés les ensembles intercommunaux dont la part des produits de cession était plus élevée au début des années 2010 et ceux dont cette part s'accroît entre 2013 et 2018. Ceci signifie que les ensembles intercommunaux s'appuyant le plus sur les produits de cession le font moins en seconde moitié des années 2010, et inversement. Deuxièmement, cet axe montre deux types d'évolution dans la composition des budgets entre des ensembles intercommunaux ayant tendance à soutenir l'investissement public local, contre ceux qui font varier leurs dépenses de fonctionnement. Les seconds sont des ensembles intercommunaux qui avaient de fortes dépenses d'équipement entre 2010 et 2013, et qui disposaient pour les financer d'une épargne brute élevée. Or, ils ont réduit l'importance des investissements en comparaison des recettes de fonctionnement et ont consacré relativement plus de ressources aux dépenses de fonctionnement durant la seconde moitié des années 2010. Pour les premiers, l'évolution est assez similaire, mais cette fois en regard du soutien à l'investissement public local. En effet, ces ensembles intercommunaux qui n'avaient pas un niveau de dépenses d'équipement élevé au début des années 2010 sont ceux qui ont le plus accru leurs investissements comparativement à leurs recettes de fonctionnement entre 2013 et 2018. Ceci confirme ainsi le processus de déspecialisation des profils d'investissement : les ensembles intercommunaux anciennement investisseurs le sont moins ; les ensembles intercommunaux qui l'étaient peu le deviennent plus. Notons enfin que pour ces derniers, l'accroissement de leurs dépenses d'équipement est corrélé à un effort fiscal plus important que celui des autres ensembles intercommunaux dès le début de la décennie.

L'axe 4 représente un peu plus de 7 % de la variance expliquée. Il distingue les ensembles intercommunaux à travers des variables portant avant tout sur les modes de financement des investissements. Tout comme pour l'axe précédent le processus d'uniformisation des ressources mobilisées pour financer les dépenses d'équipement est confirmé, cette fois à travers la part des dotations et subventions d'équipement. Ainsi les ensembles intercommunaux mobilisant ce type de recettes pour financer l'investissement public dans la période allant de 2013 à 2018 sont ceux qui le faisaient le moins au début des années 2010, et inversement.

¹²⁹ On ne peut exclure que cette relation de crédit contribue néanmoins à lier ces deux aspects : aux côtés d'autres critères, comme par exemple l'existence et la qualité des actifs immobiliers et fonciers détenus par la collectivité, un établissement prêteur peut suspendre l'attribution d'un emprunt à une collectivité à la capacité de cette dernière à dégager de l'épargne brute.

D'autres enseignements apparaissent par association de variables. Les ensembles intercommunaux ayant davantage mobilisé l'emprunt dans la seconde moitié des années 2010, et qui ont vu logiquement augmenter leur taux d'endettement, sont également ceux qui ont le plus accru l'effort fiscal. Peut-être faut-il y lire une modalité d'ajustement des collectivités locales au resserrement de la contrainte budgétaire ? Ainsi, face à l'évolution défavorable des transferts centraux, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement mais aussi, dans ce cas, des dotations et subventions d'équipement dont la part ne s'accroît pas entre 2013 et 2018 alors qu'elle était importante en début de période, les collectivités auraient tendance à davantage recourir à des ressources indépendantes de l'exécutif central (emprunt, fiscalité locale).

Un dernier enseignement porte sur la relation observée entre un haut niveau d'épargnes brute et nette au début des années 2010 et l'évolution des dépenses de fonctionnement par la suite. L'axe 4 indique que des ensembles intercommunaux ayant davantage diminué leurs dépenses de fonctionnement à partir de 2014 sont également ceux qui disposaient d'une capacité d'épargne importante auparavant. Par hypothèse, il s'agirait d'une autre modalité d'ajustement aux coupes budgétaires consistant à réduire plus fortement les dépenses de fonctionnement dans la perspective de maintenir la capacité d'épargne de la collectivité, et conformément aux pratiques préexistantes dans ces collectivités.

4.3.1.2. Positions relatives des classes et description de leurs principaux traits distinctifs

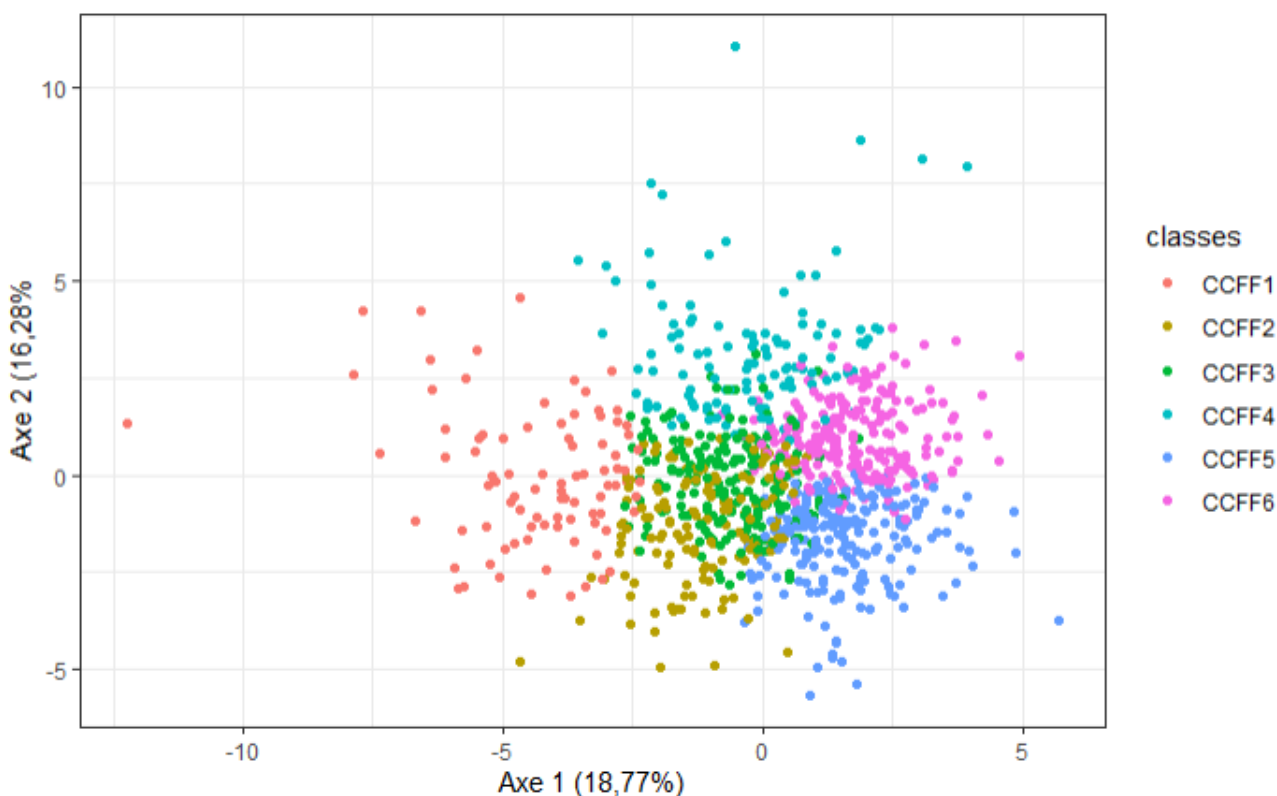
La distribution des effectifs entre les 6 classes issues de l'ACP est relativement homogène, même si la plus petite des classes (CCFF1) compte un peu plus de deux fois moins d'ensembles intercommunaux que les plus importantes (CCFF5 et CCFF6) (TABLEAU 23).

TABEAU 23 : NOMBRE D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX PAR CLASSES D'ENSEMBLES DE COMMUNAUTES DE COMMUNES

Classes	Nombre d'ensembles intercommunaux	En % du total
CC1	91	9,4
CC2	147	15,2
CC3	182	18,8
CC4	115	11,9
CC5	219	22,6
CC6	212	21,9
Total	966	100,0

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 19 : PROJECTION DES 6 CLASSES DE COMMUNAUTES DE COMMUNES SUR LES DEUX PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES



Source : élaboration des auteur.e.s

L'analyse des coordonnées des 6 classes sur les deux premiers axes factoriels permet de comprendre leur position relative (voir FIGURE 19 et ENCADRE N° 14 pour une lecture complémentaire de la proximité statistique des classes).

La classe 1 (CCFF1 : points bleus) regroupe des ensembles intercommunaux relativement dispersés mais qui sont également distants de ceux des autres classes, spécialement sur le premier axe factoriel. Ces ensembles intercommunaux s'appuient sur des systèmes territoriaux riches, ce qui s'accompagne de budgets importants. Leur position de part et d'autre de l'axe 2 indique une dualité des modalités de financement des investissements, certains finançant l'investissement public local par l'épargne quand d'autres privilégient l'emprunt. Tous ces ensembles partagent néanmoins une même dynamique d'uniformisation relative de leurs modes de financement des dépenses d'équipement dans la seconde moitié des années 2010.

La classe 2 (CCFF2 : points verts) regroupe des ensembles intercommunaux plus riches et dépensiers que la moyenne, tout en l'étant moins que ceux de la classe précédente. Leur position vis-à-vis de l'axe 2 montre qu'il s'agit d'ensembles intercommunaux davantage tournés vers l'épargne que ne l'étaient ceux de la première classe, et que ceux-ci évoluent vers l'emprunt pour financer leurs investissements. Cette caractéristique est corrélée avec un niveau d'équipement croissant sur la période.

Les ensembles intercommunaux de la classe 3 (CCFF3 : points violets) occupent une position centrale, proche de toutes les autres classes. Leur situation vis-à-vis de l'axe 1 montre qu'ils sont toutefois un peu plus riches et dépensiers que la moyenne. Si l'on en juge par leur dispersion sur l'axe 2, ils ne semblent pas avoir de modes de financement de l'investissement public local significativement distincts de la moyenne.

La classe 4 (CCFF4 : points bleu foncé) est constituée d'ensembles intercommunaux particulièrement dispersés par rapport à l'axe 2. Caractérisés par le niveau moyen de leurs dépenses comme de leur richesse – ils se situent de part et d'autre de l'axe 1 –, leur profil se distingue par contre nettement par le mode de financement de leurs investissements basé sur le recours à des prêts, mais aussi par l'atténuation de cette caractéristique, c'est-à-dire par l'augmentation de la part de l'épargne dans les dépenses d'équipement.

ENCADRE N° 14 : LA PROXIMITÉ STATISTIQUE DES 6 CLASSES D'ENSEMBLES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Cette seconde analyse repose sur la lecture du tableau calculant la proximité statistique des classes sur les quatre principaux axes de l'ACP (LES CLASSES CCFF5 et CCFF6 (respectivement points orange et points gris) sont situées sur un pôle de l'axe 1, ce qui correspond à la part importante de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation dans leurs recettes de fonctionnement. En creux, cela indique la modestie de leurs ressources propres – malgré un effort fiscal supérieur à la moyenne – et donc de leurs budgets et de leurs dépenses. Ces deux classes se distinguent en revanche l'une de l'autre quant à leur mode de financement de l'investissement public local, même si dans leurs deux cas cette spécificité décline, attestant ici aussi d'une dynamique d'uniformisation. La classe 5 est, comme la CCFF2, nettement tournée vers l'épargne avec néanmoins un recours croissant à l'emprunt à partir de 2014. La classe 6 est nettement et anciennement tournée vers l'emprunt. En première analyse, elle regroupe des ensembles intercommunaux qui disposent de peu de ressources et dont les marges de manœuvre (fiscalité, endettement) pour faire face au resserrement de la contrainte budgétaire sont peu activables, car déjà à des niveaux élevés dès le début de la période.

TABLEAU 24 et pour la méthode ENCADRE N° 13).

Leurs résultats montrent tout d'abord une plus forte dispersion des ensembles intercommunaux des communautés de communes que celle observée pour les classes des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Autrement dit, les 6 classes présentent des profils et trajectoires fiscal-financières plus distinctes les unes des autres.

Dans le détail, les classes CCFF1 d'un côté, et CCFF5 et CCFF6 de l'autre, sont les plus éloignées, vraisemblablement en raison de la différence accentuée de la richesse fiscale des collectivités et du niveau de leurs budgets (respectivement coefficient de 6,14 et 6,15). Il y a aussi des proximités entre les classes CCFF5 et CCFF6 et entre les classes CCFF2 et CCFF3 (respectivement coefficient de 2,78 et 2,82), ces dernières se superposant partiellement.

Ces distances entre les classes rejouent les grandes oppositions identifiées précédemment. Ainsi, les classes CCFF1, CCFF2 et CCFF3 sont proches parce que plus riches et disposant d'un profil plus dépensier, bien que la deuxième occupe une position intermédiaire entre la classe CCFF1, très aisée, et la classe CCFF3, proche de la moyenne. Ces trois classes sont distantes des classes CCFF5 et CCFF6 caractérisées de leur côté par la modestie de leurs budgets, ainsi que par un potentiel fiscal moindre. Cette analyse est à compléter par l'étude du second axe qui offre une grille de lecture supplémentaire des distances entre classes, en intégrant la diversité des modes de financement de l'investissement public local. C'est leur profil emprunteur qui rapproche les classes CCFF2 et CCFF5 (coefficient de 2,94) alors qu'elles se situent de part et d'autre de l'axe 1. C'est aussi ce qui les éloigne de la classe CCFF4 dont les ensembles intercommunaux ont un mode de financement reposant sur l'épargne (coefficients de 4,56 entre CCFF2 et CCFF4 et de 5,18 entre CCFF5 et CCFF4). Enfin, la position centrale de la classe CCFF3 est confirmée avec des coefficients mesurant sa distance avec les autres classes tous compris entre 2,82 et 3,93.

Les classes CCFF5 et CCFF6 (respectivement points orange et points gris) sont situées sur un pôle de l'axe 1, ce qui correspond à la part importante de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation dans leurs recettes de fonctionnement. En creux, cela indique la modestie de leurs ressources propres – malgré un effort fiscal supérieur à la moyenne – et donc de leurs budgets et de leurs dépenses. Ces deux classes se distinguent en revanche l'une de l'autre quant à leur mode de financement de l'investissement public local, même si dans leurs deux cas cette spécificité décline, attestant ici aussi d'une dynamique d'uniformisation. La classe 5 est, comme la CCFF2, nettement tournée vers l'épargne avec néanmoins un recours croissant à l'emprunt à partir de 2014. La classe 6 est nettement et anciennement tournée vers l'emprunt. En première analyse, elle regroupe des ensembles intercommunaux qui disposent de peu de ressources et dont les marges de manœuvre (fiscalité, endettement) pour faire face au resserrement de la contrainte budgétaire sont peu activables, car déjà à des niveaux élevés dès le début de la période.

TABLEAU 24 : DISTANCE ENTRE LES CLASSES ISSUES DE LA CLASSIFICATION ASCENDANTE HIERARCHIQUE POUR LES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES DE COMMUNES.

Classes de communautés de communes	CCFF1	CCFF2	CCFF3	CCFF4	CCFF5	CCFF6
CCFF1	0,00	3,83	3,92	5,28	6,14	6,15
CCFF2	3,83	0,00	2,82	4,56	2,94	4,15
CCFF3	3,92	2,82	0,00	3,93	3,16	2,96
CCFF4	5,28	4,56	3,93	0,00	5,18	3,26
CCFF5	6,14	2,94	3,16	5,18	0,00	2,78
CCFF6	6,15	4,15	2,96	3,26	2,78	0,00

Source : élaboration des auteur.e.s

4.3.2. Profils détaillés des classes d'ensembles intercommunaux des communautés de communes

Cette sous-section décrit les 6 classes issues de la classification ascendante hiérarchique. Elle reprend la même structure formelle que celle employée pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. La comparaison entre les 6 classes d'ensembles intercommunaux est permise par le [TABLEAU 36](#). La liste nominative des ensembles intercommunaux et leur rattachement dans une classe est fournie dans l'[ANNEXE N° 11](#).

Classe 1 : Investisseurs riches en contraction budgétaire [CCFF1]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Très élevé	<i>en légère baisse</i>
Niveau de richesse :	Élevé	
Endettement :	Peu élevé	<i>stable</i>
Profil d'investissement :	Investisseurs	<i>stable</i>
Financement des investissements :	Autofinancement	<i>Épargne en baisse</i>

Profil synthétique

Ces 91 ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 sont dépensiers et bénéficient de la richesse fiscale de leurs systèmes territoriaux. Ils sont très intensément affectés par la contrainte budgétaire. Ils ont réduit leurs dépenses de fonctionnement, tout en mobilisant des leviers d'ajustements, dont la fiscalité. Le mode de financement de ces ensembles intercommunaux investisseurs repose davantage sur l'épargne dont l'importance perdure tout en s'atténuant.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 se distinguent par un très haut niveau de dépenses (3 073 €/hab. contre 1 861 €/hab. en moyenne, voir [TABLEAU 25](#) ci-dessous). Ceci est vérifié tant pour les dépenses d'équipement avec une valeur qui représente pratiquement le double de la moyenne des autres ensembles de communautés de communes (971 €/hab. contre 596 €/hab. en moyenne), que pour celles de fonctionnement.

Ces ensembles intercommunaux sont très intensément affectés par la baisse des transferts centraux. Selon notre estimation, la baisse du niveau de la dotation globale de fonctionnement pour la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celui de la période allant de 2010 à 2013 est en moyenne de - 104 €/hab. Elle est en fait la plus intense baisse enregistrée des 6 classes des ensembles des communautés de communes, doublant la variation observée en moyenne entre les deux périodes (- 12,2 %/an contre - 5,8 %/an). Ceci s'explique partiellement par la quasi-stabilité de la péréquation dont le niveau par habitant augmente de + 1 %/an entre 2013 et 2018, très en-deçà de l'évolution moyenne observée (+ 6,4 %/an) et qui ne joue donc pas un rôle compensateur. Selon nos calculs, la hausse du niveau de la péréquation serait de seulement + 1 €/hab. entre les deux périodes.

Ceci s'accompagne d'une progression limitée des dépenses de fonctionnement par rapport à la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés de communes. La stabilité du niveau des dépenses de fonctionnement mesurées en euros par habitant entre 2013 et 2018 (contre une hausse moyenne de + 0,9 %/an) est le résultat d'une évolution de trajectoire marquée par rapport au début des années 2010. Alors que la variation de l'évolution moyenne entre les deux périodes (2010-2013 et 2014-2018) des dépenses de fonctionnement est de l'ordre de - 0,6 %/an pour les ensembles des communautés de communes prises dans leur totalité, elle atteint - 1,9 %/an pour ceux de la CCFF1.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Ces ensembles intercommunaux disposent de marges d'ajustement budgétaire *a priori* importantes. La première est évidemment liée à la richesse locale : avec 1 541 €/hab. contre 771 €/hab., le potentiel fiscal est le double de la moyenne. Parallèlement, la dépendance de leurs budgets aux transferts centraux est moindre. Les deux éléments peuvent d'ailleurs être liés : la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement étant indépendante du potentiel fiscal, son poids est moindre quand les recettes de fonctionnement sont plus élevées, ce qui est d'autant plus probable que le potentiel l'est également.

Outre leur richesse fiscale potentielle, ces collectivités mobilisaient de manière moindre que la moyenne la fiscalité en début de période, avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 0,963 contre 1,107 en 2013. Les ensembles intercommunaux de la CCFF1 disposaient également d'une capacité d'épargne brute élevée, représentant en moyenne 25,5 % de leurs recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013 contre 22,2 % pour le reste des ensembles intercommunaux.

Les exécutifs locaux ont pu procéder à des ajustements, par exemple avec une mobilisation plus grande de la fiscalité locale. On observe à ce titre un léger rapprochement de la moyenne, puisque l'effort fiscal augmente alors que les autres sont à la baisse (+ 1,5 %/an entre 2013 et 2018 contre - 0,5 %/an en moyenne des ensembles des communautés de communes). Ceci explique pour partie la très forte hausse du produit des impôts locaux, cette dernière augmentant plus que dans toutes les autres classes des ensembles des communautés d'agglomération et des communautés de communes avec + 136 €/hab. entre le niveau moyen de la période allant de 2014 à 2018 et celui de la période allant de 2010 à 2013. Cumulé à la hausse forfaitaire des bases d'imposition, voire aux évolutions économiques et démographiques propres à leurs systèmes territoriaux, cet accroissement de l'effort fiscal aura pour effet de compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement, laissant même un solde positif de + 32 €/hab. en moyenne.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le financement de l'investissement public local repose sur une épargne abondante : elle est même la plus élevée de toutes les classes de communautés de communes avec 39,7 % des dépenses d'équipement pour la période allant de 2014 à 2018 (contre une moyenne de 32,3 %). Sans qu'il y ait un abandon de ce modèle, la spécificité s'atténue néanmoins dans le temps, la part de l'épargne nette étant de 43,3 % des recettes de de financement de l'investissement public local entre 2010 et 2013. Cette tendance à l'uniformisation du mode de financement des investissements est confirmée par la trajectoire des dotations et subventions d'équipement. Anciennement très en-dessous de la moyenne des ensembles intercommunaux, cette part est en augmentation, au point d'enregistrer, à équivalent avec la classe CCFF4, la plus forte hausse entre 2014 et 2018, sans pour autant atteindre encore le niveau moyen observé pour l'ensemble des ensembles intercommunaux à cette période avec 22,9 % des recettes d'investissement public local contre 29,7 % en moyenne. À rebours de cette uniformisation des modes de financement des investissements, les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 mobilisent par contre plus fortement les produits de cession de leur patrimoine, prolongeant un trait déjà distinctif des politiques conduites au début des années 2010. Nonobstant l'importance de l'épargne, les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 font donc appel à d'autres sources, propres ou extérieures, pour financer leurs équipements (dotations et subventions, cession de patrimoine).

Discussion

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 sont dépensiers et investisseurs, ce qui va de pair ici avec leur richesse potentielle. La baisse marquée de la dotation globale de fonctionnement est compensée par la hausse des recettes tirées de la fiscalité locale. En dépit de cette dernière, ces ensembles intercommunaux contractent leurs dépenses de fonctionnement. Le haut niveau de dépenses d'équipement par habitant n'évolue quant à lui pas de manière significative par rapport à la moyenne des ensembles des communautés de communes. Leur financement par l'épargne s'atténue un peu, grâce à la part plus importante des cessions et des dotations d'équipement.

La politique de limitation des concours centraux semble produire une mise en tension de ce profil d'ensembles intercommunaux « équipementiers ». Ils y répondent par l'activation de multiples leviers d'ajustement : accroissement de la fiscalité, des produits de cessions, recherche de dotations et de subventions tierces pour soutenir leur politique d'investissement. Reste en suspens la soutenabilité dans le temps du recours à des leviers qui ne sont probablement pas extensibles à l'infini, et des effets possibles alors sur le maintien d'un haut niveau d'équipement.

TABLEAU 25 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CC1

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF1
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	91
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	1861	3073
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,013
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,135
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,398
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,089
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,000
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	-0,019
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	-0,131
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,000
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,122
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	1541
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	0,963
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,255
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	0,923
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	0,015
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	-0,007
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,064
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,207
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,433
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,277
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	0,018
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	0,022
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	-0,036
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	-0,031

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF1
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,869
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	24 938
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,018
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,010
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	971
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,083
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,229
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,397
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,246
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	136
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	1
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-104
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0194
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0101

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 2 : Une modestie budgétaire cultivée [CCFF2]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Moyennement élevé	<i>en hausse</i>
Niveau de richesse :	Moyennement élevé	
Endettement :	Peu élevé	<i>en hausse</i>
Profil d'investissement :	Peu investisseurs	<i>stable</i>
Financement des investissements :	Autofinancement	<i>Emprunt en hausse</i>

Profil synthétique

Ces 147 ensembles intercommunaux sont un peu plus aisés que la moyenne et très intensément affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Dépensiers en fonctionnement, ils ont engagé une forte contraction de ce type de dépenses, mais peu activé leurs autres possibilités d'ajustement. Peu investisseurs, ils maintiennent le niveau de ce type de dépenses en faisant évoluer leur financement depuis l'épargne vers un peu plus d'emprunt.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CC2 affichent un niveau de dépenses un peu inférieur à la moyenne avec 1 720 €/hab. (voir le [TABLEAU 26](#) ci-dessous). Leur taux d'équipement en début de période est particulièrement faible, s'élevant seulement à 33,1 % des recettes de fonctionnement contre 41,5 % pour la moyenne des ensembles communautés de communes. Confirmant un profil peu investisseur, le niveau des dépenses d'équipement par habitant entre 2010 et 2013 est le plus bas avec un montant de 466 €/hab. En dynamique, les dépenses d'équipement évoluent néanmoins de manière un peu plus favorable qu'en moyenne. La légère baisse enregistrée entre le niveau de la période allant de 2014 à 2018 et celui de la période allant de 2010 à 2013 contraste avec la diminution de - 10,9 % pour les ensembles de communautés de communes en général. Pratiquement stabilisé, l'investissement public local connaît donc un rattrapage non pas en valeur absolue, mais relatif par rapport aux autres collectivités, tout en partant d'une situation où la part des dépenses d'équipement était relativement plus faible que la moyenne.

Ces ensembles intercommunaux sont très directement affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement qui y est plus intense qu'en moyenne. Entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant 2014 à 2018, sa baisse est de - 7,9 %/an contre - 5,8 %/an en moyenne. Selon nos calculs, ceci équivaut à une diminution moyenne de - 56 €/hab. entre ces deux périodes. C'est certes deux fois moins que celle observée pour la classe CCFF1, mais tout de même largement au-dessus de la baisse moyenne qui est de + 47 €/hab. La péréquation a joué un rôle d'atténuation plus important avec un gain de + 9 €/hab. entre les deux périodes d'observation. Mais ici aussi, cette hausse reste en deçà des + 17 €/hab. enregistrés en moyenne (et ce bien que le taux d'évolution de la péréquation, + 4,9 % /an durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport au niveau moyen de 2010 à 2013 soit assez proche de la moyenne).

Du côté des dépenses de fonctionnement, la stabilité observée permet d'identifier un profil singulier, car la quasi-stabilité enregistrée entre 2013 et 2018 distingue ces ensembles intercommunaux de la tendance à la hausse observée en moyenne (respectivement 0+ ,1 %/an contre + 0,9 %/an). Cependant, cette stabilité

d'ensemble ne doit pas masquer l'évolution sensible du niveau des dépenses au fil de la décennie. Si le profil dépensier en fonctionnement est nettement distinctif pour la période allant de 2010 à 2013 avec une hausse des dépenses de fonctionnement de + 2,0 %/an, nettement plus rapide donc que la moyenne, ce type de dépenses connaît une évolution à la baisse entre 2014 à 2018 et 2010 à 2013 qui est trois fois plus forte que la moyenne (- 1,9 points de base contre - 0,6). Cette baisse des dépenses de fonctionnement peut résulter d'une politique locale de maîtrise des dépenses plus stricte qu'ailleurs, ou d'une tentative de regagner des marges financières pour financer des équipements à travers l'épargne nette, voire les deux. Les données ne sont cependant pas concluantes puisque la quasi-stagnation du niveau d'équipement pour cette dernière période s'accompagne, nous le verrons, d'une baisse de la part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local. Tout se passe donc comme si, faute de recettes de fonctionnement alternatives à la DGF, la baisse des dépenses de fonctionnement n'avait pas permis de maintenir la part de l'épargne nette dans le financement des dépenses d'équipement pourtant stagnantes.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF2 se distinguent par un niveau de richesse un peu supérieur à la moyenne (811 €/hab. contre 771 €/hab. en moyenne). C'est d'ailleurs ce qui explique le fait qu'ils soient relativement plus intensément affectés par les coupes budgétaires centrales, puisqu'ils ne bénéficient pas de la péréquation dans la même mesure que des collectivités moins riches. Outre leur relative aisance, ils disposent d'une capacité d'ajustement liée à un faible taux d'endettement au début des années 2010, puisque les encours ne représentent que 72,4 % des recettes de fonctionnement contre 90 % en moyenne pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes. La possibilité de recourir à des emprunts est d'ailleurs mobilisée par ces ensembles intercommunaux avec un taux d'endettement qui s'accroît entre 2013 et 2018 de presque + 1 %/an contre une baisse de - 0,7 %/an en moyenne.

Notons du côté des marges de manœuvre possibles que la classe CCFF2 ne se distingue pas particulièrement de la moyenne du point de vue de la fiscalité, et ce tant pour le niveau et l'évolution de l'effort fiscal, que dans l'évolution du produit de la fiscalité.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le financement des investissements connaît une évolution semblable à celle des ensembles intercommunaux de la classe CCFF1. Reposant sur de l'autofinancement de manière ancienne, et encore aujourd'hui, un processus d'atténuation de cette spécificité est néanmoins à l'œuvre : outre la baisse de la part des dotations d'équipement et des produits de cession, c'est surtout la part de l'épargne qui diminue, tout en étant compensée par un recours plus fort à l'emprunt, à l'opposé de la tendance à la baisse observée pour les autres ensembles intercommunaux (+ 3,2 pb *versus* - 1,2 pb en moyenne).

Discussion

Au total, ces ensembles intercommunaux sont peu dépensiers, peu investisseurs et peu endettés. Leur richesse relative semble indiquer une modestie budgétaire choisie. Ils sont intensément affectés par la baisse de transferts centraux sans bénéficier fortement de la péréquation en raison de leur richesse. Ils réduisent de manière soutenue leurs dépenses de fonctionnement, tout en maintenant le niveau de leur

investissement. Pour cela, face à une capacité d'épargne limitée, ils recourent de manière croissante à l'emprunt, ce qui est permis par un taux d'endettement faible au début des années 2010.

Dans un contexte de coupes budgétaires intenses, ces ensembles intercommunaux semblent donc mobiliser des leviers d'ajustements variés. L'un d'entre eux consisterait à accorder une priorité plus importante aux dépenses d'investissement (stables pour la classe prise dans son ensemble) par rapport aux dépenses de fonctionnement (en baisse), ce qui passe notamment par un recours accru au crédit. Cet ajustement est le fait d'ensembles ayant un profil initialement décalé, qui en raison de leur richesse moyenne, ne peuvent accéder ni à de la péréquation, ni, en toute hypothèse, facilement accroître leurs recettes propres.

TABEAU 26 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CC2

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF2
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	147
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	1861	1720
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,030
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,167
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,331
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,077
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,001
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	-0,019
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	-0,021
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,002
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,079
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	810
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	1,084
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,196
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	0,724
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	-0,002
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	0,009
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,066
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,288
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,380
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,263
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	-0,012
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	-0,003
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	-0,066
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	0,032

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF2
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,822
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	24 245
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,020
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,049
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	466
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,054
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,285
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,315
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,295
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	77
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	9
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-56
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0196
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0311

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 3 : Investisseurs en contraction budgétaire [CCFF3]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Moyennement élevé	<i>en baisse</i>
Niveau de richesse :	Élevé	
Endettement :	Peu Élevé	<i>en légère hausse</i>
Profil d'investissement :	Investisseurs	<i>en baisse</i>
Financement des investissements :	-	<i>Emprunt, cessions en hausse</i>

Profil synthétique

D'une richesse fiscale moyenne, les 182 ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 sont investisseurs. Très intensément affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, ils mobilisent modérément des marges de manœuvre par ailleurs limitées. L'investissement public local est en contraction tout en s'accompagnant, pour son financement, d'un recours croissant à l'emprunt alors qu'il était traditionnellement peu mobilisé.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Sans bénéficier d'un niveau de richesse fiscale élevé ou afficher de dépenses particulièrement différentes de la moyenne nationale, les ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 se distinguent par l'importance des dépenses d'équipement dans leur budget (voir [TABLEAU 27](#) ci-dessous). Ils affichent le plus fort taux d'équipement en début de période, représentant alors plus de la moitié des recettes de fonctionnement, soit presque 10 points de plus que pour la moyenne des ensembles des communautés de communes.

Très investisseurs, on note cependant une évolution des dépenses d'équipement moins favorable qu'en moyenne, signalant une trajectoire de légère désécialisation du profil d'investissement. Entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013, le niveau des investissements diminue de - 17,2 % contre une baisse de - 10,9 % en moyenne. De leur côté, les dépenses de fonctionnement évoluent de manière proche de la moyenne. Ainsi observe-t-on une légère hausse de + 1,2 % du montant en euros par habitant entre 2013 et 2018, soit à peine plus que les + 0,9 % des ensembles des communautés de communes en général.

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 sont très intensément affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Avec une diminution de - 6,6 %/an entre le niveau moyen de la période allant de 2014 à 2018 et celui de 2010 à 2013, nous l'estimons à - 58 €/hab. en moyenne. Cette classe voit certes sa péréquation augmenter, mais sa variation reste inférieure à la hausse moyenne (+ 12 €/hab. contre + 17 €/hab.), avec un taux d'évolution de son niveau en euros par habitant entre 2013 et 2018 légèrement inférieur à la moyenne (+ 5,91 %/an contre + 6,41 %/an).

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Contrairement aux classes précédentes, les capacités d'ajustement des ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 sont relativement limitées. Certes l'effort fiscal y est moindre qu'en moyenne mais les ensembles intercommunaux de cette classe n'ont pas un potentiel fiscal significativement important. La capacité d'épargne est par contre plus élevée qu'ailleurs puisqu'elle représente 25,4 % des recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013, soit une proportion équivalente à celle de la classe la plus élevée (CCFF1).

Pourtant, rien n'indique une mobilisation particulière de ces marges de manœuvre, avec par exemple une stagnation des taux de fiscalité. Ceci confirme pour cette dimension de la configuration budgétaire locale la place relativement moyenne de la classe au sein de la typologie. On ne constate par exemple pas une évolution significativement différente de la compensation de fait apportée par les produits de la fiscalité par rapport à la moyenne nationale.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le mode de financement des investissements des ensembles intercommunaux de la troisième classe mobilise traditionnellement peu d'emprunts, alors qu'ils sont particulièrement investisseurs. L'évolution des modes de financement indique une uniformisation puisque ces ensembles intercommunaux se rapprochent de la situation moyenne : outre un appel aux produits de cession un peu plus important, ils recourent de manière croissante à l'emprunt dont la part augmente en moyenne dans les dépenses d'équipement durant la période 2014 à 2018 par rapport au niveau moyen observé entre 2010 à 2013 (+ 2,2 points de base) alors qu'il baisse en moyenne (- 1,2 pb), ce qui est corrélatif d'une légère hausse du taux d'endettement pour cette classe.

Le caractère relativement central des ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 dans l'univers des ensembles des communautés de communes, appelle une analyse complémentaire, à l'image de l'approfondissement réalisé pour la seconde classe des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (CAFF2)¹³⁰. Les résultats montrent que les 118 ensembles intercommunaux les plus affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (sous-classe CCFF3a) n'ont pas connu d'évolutions notables, si ce n'est une légère baisse de l'emprunt dans le financement de leurs investissements mais avec une stagnation de leur endettement. De telle sorte que ces ensembles intercommunaux ont tendance à maintenir leur profil préexistant en mobilisant avant tout l'épargne nette.

Pour les 64 autres ensembles intercommunaux (sous-classe CCFF3b), la situation est différente. Ce sont eux qui ont le profil investisseur le plus marqué et « tirent » donc la classe CCFF3 vers ce trait distinctif. Pour autant, ils ne disposent pas de capacités d'ajustement importantes. Il s'agit d'ailleurs d'ensembles intercommunaux de petite taille démographique. Même si la baisse des dotations y a été un peu plus atténuée que la moyenne, ce sont ces ensembles intercommunaux qui ont singulièrement fait évoluer leur mode de financement. S'ils continuent à être soutenus par autres niveaux institutionnels dans la mesure où ils obtiennent des dotations et subventions d'équipement plus importantes, ils se démarquent surtout par

¹³⁰ Se reporter au profil de la CAFF2 pour des précisions sur cette analyse complémentaire.

leur recours très fort à l'emprunt avec une hausse de + 8,2 points de base contre une baisse nationale pour les ensembles des communautés de communes de - 1,2 pb entre la période allant de 2014 à 2018 et celle couvrant 2010 à 2013. Cette augmentation marquée de l'emprunt peut être interprétée comme un signe de l'uniformisation d'un profil singulier alors que la baisse de la dotation de fonctionnement étatique est très intense.

Discussion

Au total, ces ensembles intercommunaux investisseurs sont très intensément affectés par la baisse des transferts centraux. S'il n'y a pas d'évolution à la baisse des dépenses de fonctionnement, celles associées à leur équipement sont en contraction, tout en basculant vers un recours plus important à l'emprunt, ce qui contraste avec leur forte capacité à épargner du début des années 2010.

Ces ensembles intercommunaux en position très moyenne par rapport aux autres classes, ne semblent pas changer leur modèle de développement. On observe néanmoins une atténuation de leurs spécificités, autrement dit une convergence vers la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés de communes. C'est vrai de l'évolution moins favorable des dépenses d'équipement par rapport à la moyenne traduisant une tendance à la déspecialisation du profil d'investissement. Ce l'est également en raison de l'uniformisation de leur mode de financement de l'investissement public local en avec l'augmentation de la part de l'emprunt et la baisse de celle de l'épargne.

TABLEAU 27 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CCFF3 (ET DE LA SUBDIVISION EN SOUS-CLASSES CCFF3A ET CCFF3B)

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF3	CCFF3a	CCFF3b
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	182	118	64
A/Composition						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	1861	1870	1828	1949
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,032	0,030	0,035
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,174	0,172	0,177
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,505	0,464	0,579
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,099	0,099	0,099
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,012	0,010	0,015
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	-0,005	-0,005	-0,006
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	-0,172	-0,177	-0,165
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,002	0,002	0,003
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,066	-0,073	-0,053
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	774	800	726
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	1,005	1,026	0,966
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,254	0,256	0,252
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	0,912	0,917	0,903
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	0,002	-0,004	0,011
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	0,002	-0,009	0,023
C/ Mode de financement de l'investissement public local						
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>						
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,045	0,049	0,037
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,301	0,267	0,365
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,324	0,350	0,276
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,267	0,280	0,243
<u>Dynamique à partir de 2014</u>						
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	0,011	0,006	0,019
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	0,006	0,015	-0,011
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	-0,016	-0,008	-0,030
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	0,022	-0,011	0,082

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF3	CCFF3a	CCFF3b
D/ Variables supplémentaires (illustratives)						
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,705	0,049	0,713
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	20 789	0,267	14 408
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,017	0,350	0,022
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014	0,280	-0,013
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,059	0,049	0,069
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	698	0,267	794
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,055	0,350	0,056
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,307	0,280	0,353
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,308	0,049	0,246
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,289	0,267	0,324
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	79	-	-
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	12	-	-
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-49	-	-
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0208	-	-
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0086	-	-

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %. Dans le cas des classes CCFF3a et CCFF3b, les valeurs en gras signifient une différence significative avec la moyenne de la classe CCFF3.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 4 : Endettés en forte contraction budgétaire [CCFF4]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Élevé	<i>en forte baisse</i>
Niveau de richesse :	Non-significatif	
Endettement :	Élevé	<i>en baisse</i>
Profil d'investissement :	Moyennement Investisseurs	<i>en baisse</i>
Financement des investissements :	Emprunts & cessions	<i>Épargne, dotations en hausse</i>

Profil synthétique

Les 115 ensembles intercommunaux sont dépensiers et endettés. Ils sont affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement et leurs dépenses sont en forte contraction. Leurs investissements sont en baisse, le financement par l'emprunt s'atténue.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF4 affichent un haut niveau de dépenses avec 2 119 €/hab. (contre 1 861 €/hab. en moyenne, voir [TABLEAU 28](#) ci-dessous). Cependant la composition de leur configuration budgétaire n'est pas singulièrement différente de la moyenne : ils ne sont pas significativement riches ou pauvres en termes de potentiel fiscal, ni non plus particulièrement plus ou moins investisseurs.

Ils se distinguent surtout par les évolutions marquées qui les affectent. C'est en particulier le cas des dépenses d'équipement qui sont fortement orientées à la baisse. La variation du niveau de l'investissement public local entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013 est de - 25,1 %, ce qui fait plus que doubler celle observée en moyenne.

Ce constat d'une forte évolution est également vérifié pour les dépenses de fonctionnement. Leur niveau exprimé en euros par habitant tend à stagner entre 2013 et 2018 (avec une variation entre ces deux dates de + 0,2 %/an en regard des recettes de fonctionnement), ce qui contraste avec une légère hausse en moyenne des communautés de communes (+ 0,9 %/an.). Cette valeur basse traduit en réalité une inflexion forte dans la trajectoire des dépenses de fonctionnement à partir de 2014. Une telle stabilité est le résultat d'une baisse de - 1,4 %/an entre 2014 et 2018, par rapport à l'augmentation de la période allant de 2010 à 2013, soit largement le double de la moyenne observée pour les ensembles des communautés de communes.

Autrement dit, la seconde moitié des années 2010 est caractérisée pour ces ensembles intercommunaux par des politiques budgétaires qui se traduisent par une diminution de l'ensemble des dépenses, qu'il s'agisse du fonctionnement, conformément aux objectifs de la politique nationale, mais aussi d'équipement, à l'encontre du souhait de sanctuariser l'investissement public local.

Ceci est réalisé dans un contexte où ces ensembles intercommunaux sont affectés par une baisse des dotations de fonctionnement qui ne les distingue pas significativement. Elle est cependant selon nos calculs de - 56 €/hab. lorsque l'on compare leur niveau moyen pour la période allant de 2014 à 2018 à celui de 2010 à 2013. C'est presque 10 euros par habitant de plus que la moyenne des ensembles de communautés de communes. La péréquation, dont le taux de hausse reste strictement comparable à celui de la moyenne, contribue d'ailleurs à atténuer un peu les coupes centrales, avec une augmentation de son niveau moyen entre les deux périodes d'observation de + 14 €/hab. Si elle est supérieure à celle des classes précédentes, cette variation reste néanmoins légèrement inférieure à la moyenne des ensembles des communautés de communes.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les marges de manœuvre des ensembles intercommunaux de la classe CCFF4 au début des années 2010 étaient réduites. Ce sont des ensembles intercommunaux anciennement endettés avec un poids des annuités qui est le plus important de toutes les classes : il était de 13,3 % des recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013 contre une moyenne de 9,6 %. Leur taux d'endettement était également élevé avec un encours de dette rapporté aux recettes de fonctionnement en 2013 de 122,8 % contre 90 % en moyenne. Par ailleurs, la capacité d'épargne était faible avec une part entre 2010 et 2013 rapportée aux recettes de fonctionnement de 18,6 % contre 22,2 % en moyenne.

Quelques ajustements ont été opérés dans un contexte de baisse intense de la dotation globale de fonctionnement. C'est en particulier le cas d'un accroissement de la pression fiscale, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'accroissant de + 0,017 entre 2013 et 2018 contre une baisse d'ensemble de - 0,005 pour l'ensemble des ensembles intercommunaux des communautés de communes. En y ajoutant les dynamiques démographiques et économiques propres à ces systèmes territoriaux, et surtout l'effet de la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition, le produit des impôts locaux s'accroît de + 2,31 %/an. C'est de loin la hausse la plus importante des six classes analysées. Ceci se traduit selon nos calculs par une hausse des recettes fiscales entre les deux périodes de + 92 €/hab., soit la seconde la plus élevée en valeur après les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 (largement au-dessus il est vrai, avec + 136 €/hab.). C'est tout de même 16,5 % de plus que la moyenne des ensembles intercommunaux, ou encore près de moitié plus que les hausses observées pour les deux classes les moins riches fiscalement (CCFF5 et CCFF6). L'augmentation du produit des impôts locaux est donc plus qu'équivalente à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, laissant un solde positif de + 36 €/hab.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Les évolutions affectant les budgets de ces ensembles intercommunaux portent également sur les modalités de financement de l'investissement public local. Alors que le recours à l'emprunt était important au début des années 2010, sa part s'est réduite ensuite. Tout en restant une caractéristique qui distingue ces ensembles intercommunaux, la mobilisation de l'emprunt est moindre lorsque l'on compare son niveau entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018 avec une baisse de - 11,6 %/an. *A contrario*, on constate une hausse de la part de l'épargne nette entre ces deux périodes (+ 1,15 %/an), ainsi que de la

part des dotations et subventions d'équipement (+ 2,3 %/an). Ce retour à la moyenne atteste d'une uniformisation relative d'un mode de financement des investissements qui faisait leur spécificité.

Discussion

Au total, ces ensembles intercommunaux dépendants et affectés par la baisse des transferts centraux ont fortement réduit leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement. Dotés d'une faible capacité d'ajustement, ils ont augmenté leurs taux d'imposition de sorte que, ajouté à la hausse des bases d'imposition, l'effet de la baisse de la DGF a été atténué. Ils ont parallèlement fait évoluer leur mode de financement de l'investissement en ayant un recours plus important à l'épargne, même si la part de l'emprunt reste importante.

Plusieurs enseignements apparaissent à ce stade. Premièrement, ces ensembles intercommunaux connaissent de fortes tensions budgétaires et sont amenés à ajuster, en mobilisant les marges de manœuvre à disposition, leur mode de développement antérieur qui reposait sur des dépenses élevées et un fort recours à l'endettement. Sans les faire disparaître, ceci va dans le sens d'une atténuation de certaines de leurs spécificités budgétaires, à la fois une déspecialisation du profil d'investissement et une uniformisation de leur mode de financement des investissements. Deuxièmement, la seconde moitié des années 2010 se caractérise pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF4 par une place croissante des ressources propres en raison de la baisse marquée de la dotation globale de fonctionnement. C'est de ce point de vue que l'on pourra parler d'une fiscalisation¹³¹ de leurs budgets. Troisièmement, la hausse de la fiscalité et la baisse des dépenses de fonctionnement semblent avoir permis de dégager des marges de manœuvre, non pas pour accroître les dépenses d'équipement, mais pour réduire le rôle joué par l'emprunt dans le financement de l'investissement public local.

¹³¹ Une réflexion transversale sur ce processus de fiscalisation des finances publiques locales sera développée en section 6.

TABEAU 28: INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CCFF4

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF4
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	115
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab..	1861	2119
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,034
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,175
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,413
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,133
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,002
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	-0,014
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	-0,251
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,003
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,063
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	791
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	1,141
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,186
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	1,228
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	0,017
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	-0,037
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,066
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,289
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,134
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,449
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	0,002
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	0,023
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	0,115
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	-0,116

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF4
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,804
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	20 804
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,016
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,061
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	644
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,068
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,312
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,248
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,334
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	92
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	14
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-56
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0231
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0575

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 5 : Pauvres en rattrapage d'investissement [CCFF5]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

		<i>Évolution</i>
Niveau de dépenses :	Peu élevé	<i>en forte hausse</i>
Niveau de richesse :	Peu élevé	
Endettement :	Peu élevé	<i>en hausse</i>
Profil d'investissement :	Peu investisseurs	<i>en légère hausse</i>
Financement des investissements :	Épargne & dotations	<i>Emprunt en hausse</i>

Profil synthétique

Les 219 ensembles intercommunaux ont des budgets modestes. Peu aisés, ils sont moins affectés par la baisse des dotations. Tout en étant peu investisseurs, ils sont en rattrapage relatif de ce point de vue, et le mode de financement de l'investissement basé anciennement sur l'épargne évolue vers l'emprunt.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Le profil de la classe CCFF5 se singularise avant tout par la modestie des dépenses des ensembles intercommunaux, leur niveau au début des années 2010 étant de 1 474 €/hab., soit 20 % inférieur à la moyenne (1 861 €/hab., voir [TABLEAU 29](#) ci-dessous). La faiblesse de leur richesse est à mettre en lien avec les causes de cette modestie budgétaire : avec un potentiel fiscal de 580 €/hab. contre 771 €/hab. en moyenne, c'est en effet la classe la moins aisée des 6 observées.

Ces ensembles intercommunaux sont également très peu investisseurs avec un niveau de dépenses d'équipement de seulement 445 €/hab. contre presque 600 €/hab. en moyenne. Ceci s'inscrit dans une tendance ancienne, puisque le taux d'équipement est bas dès la période allant de 2010 à 2013 avec une part des dépenses d'équipement représentant 37,2 % des recettes de fonctionnement contre 41,5 % en moyenne. C'est à cette aune que l'on comprend d'ailleurs le faible poids des annuités d'emprunt au début des années 2010, le montant des remboursements étant de 7,8 % des recettes de fonctionnement contre 9,6 % en moyenne entre 2010 et 2013. Le taux d'endettement était également faible, l'encours de la dette sur le montant des recettes de fonctionnement à la date de 2013 étant de 70,5 % contre 90 % en moyenne.

Cette classe, comme la suivante, se distingue des précédentes par le fait qu'elle est moins affectée par les coupes dans la dotation globale de fonctionnement en raison du soutien apporté par le dispositif de péréquation. Elle se rapproche en ce sens des classes CCFF4 et CCFF5 des communautés d'agglomération et assimilées. Notons tout d'abord que la baisse de la dotation globale de fonctionnement est bien réelle : sa part dans les recettes de fonctionnement diminue entre 2013 et 2018 de - 3,5 %/an, ce qui est toutefois un peu moins que pour la moyenne des ensembles intercommunaux (- 5,8 %/an). Ceci est d'autant plus important que la dotation de fonctionnement occupe une place plus importante dans le budget de ces collectivités, avec une part de 2,2 points de base supérieure à la moyenne des ensembles intercommunaux

des communautés de communes (respectivement 20,4 % des recettes de fonctionnement en moyenne pour la période allant de 2010 à 2013, contre 18,2 %).

L'amortisseur joué par la péréquation est plus important que dans les classes décrites précédemment (avec une contribution aux recettes de fonctionnement de 5,9 % contre 3,9 % entre 2010 et 2013), et son rôle positif évolue plus fortement (puisqu'elle gagne + 0,5 %/an entre 2013 et 2018 contre + 0,3 %/an en moyenne). Ceci tient bien sûr aux critères appliqués par l'administration centrale dans son calcul, et parmi lesquels le potentiel fiscal joue de manière importante. C'est aussi lié au fait que la part péréquée de la dotation de fonctionnement s'accroît, rappelant le souhait gouvernemental d'accompagner les collectivités les plus fragiles (cf. Section 1). Ainsi, le niveau moyen de la péréquation augmente-t-il de + 8,15 %/an pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5 entre 2013 et 2018 (contre + 6,4 %/an en moyenne). Si l'on compare son niveau moyen entre les deux périodes de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018, la péréquation apporterait + 24 €/hab. aux ensembles intercommunaux de la classe CCFF5. Elle explique que la baisse de la DGF soit presque moitié moindre que celle observée en moyenne (avec - 28 €/hab. contre - 47 €/hab.).

Dans ce contexte d'une baisse de dotation atténuée par la péréquation, les collectivités ont accru leurs dépenses dans la seconde moitié des années 2010. C'est vrai des dépenses de fonctionnement dont la hausse a été un peu supérieure à celle observée pour la moyenne des ensembles intercommunaux, leur niveau en euros par habitant s'accroissant de + 1,5 %/an entre 2013 et 2018 (contre + 0,9 %/an en moyenne). Cette augmentation a d'ailleurs été constante entre les deux périodes retenues (2010 à 2013 et 2014 à 2018), contrairement à la moyenne qui accuse une diminution de - 0,6 %/an, ainsi qu'aux classes précédentes (CCFF1, CCFF2 et CCFF4) pour lesquelles la contraction sur la période récente a été d'ampleur. L'intensité de cette hausse reste néanmoins à relativiser : elle ne signifie pas nécessairement une politique locale d'expansion budgétaire soutenue, tout en prenant en compte que ces évolutions dépendent également des augmentations imposées nationalement pour les composantes des dépenses de personnel (Glissement-Vieillesse-Technicité par exemple).

Du côté des dépenses d'équipement, la situation est plus favorable que pour la moyenne. Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5 sont les seuls à enregistrer une évolution positive avec une hausse, certes modérée, de + 1,6 % du niveau des dépenses d'équipement entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013. Cette valeur est surtout remarquable par contraste avec l'évolution moyenne consistant en une baisse importante (- 10,9 %). De ce point de vue, la classe CCFF5 se distingue comme étant la seule à maintenir, voire à accroître légèrement le niveau de l'investissement public local dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire. Ceci signale par ailleurs un rattrapage relatif par rapport aux autres ensembles intercommunaux, que reflète le faible taux d'équipement du début des années 2010. On notera néanmoins que cette évolution plus favorable ne traduit pas une transformation profonde du modèle de développement de ces collectivités. Il s'agit plutôt de l'effet d'une hausse au demeurant limitée des dépenses totales qui vaut tant pour les dépenses d'équipement que pour celles de fonctionnement, les deux affichant une même variation entre les deux périodes d'observation avec respectivement + 1,6 %/an et + 1,5 %/an.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5 ne disposaient pourtant pas de beaucoup de capacités d'ajustement. Leur potentiel fiscal est faible, nous l'avons dit, représentant seulement deux tiers du niveau moyen observé (soit 200 €/hab. en moins pour un potentiel de 580 €/hab. en 2015). La capacité d'épargne y était moindre dès le début des années 2010 (1 point de base dans le montant des recettes de

fonctionnement en moins par rapport à la moyenne). La pression fiscale y était enfin déjà plus élevée qu'en moyenne, probablement afin de compenser la faiblesse des bases taxables (le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était selon nos estimations de 1,173 contre 1,107 en moyenne pour l'année 2013).

Cette pression fiscale a d'ailleurs été réduite. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal diminue de - 0,020 entre 2013 et 2018, contre - 0,005 en moyenne, ce qui constitue la plus forte baisse observée dans cet univers. Cela n'empêche pas une hausse des recettes de la fiscalité locale résultant notamment de l'évolution des bases d'imposition sur la période. Cette hausse est toutefois beaucoup moins forte que pour les classes précédentes, et inférieure à la moyenne. Selon nos calculs, la variation du produit de la fiscalité entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013 est de + 62 €/hab. contre une moyenne de + 79 €/hab. De ce point de vue, la baisse comparativement faible de la dotation globale de fonctionnement est cependant compensée *de facto* par la hausse des recettes fiscales locales, laissant un solde positif de + 34 €/hab en moyenne pour les ensembles intercommunaux de la classe CCF5.

Cette évolution ayant été réalisée en réduisant l'effort fiscal, la seule marge d'ajustement activée a consisté en un accroissement de l'endettement, facilité par le faible niveau hérité au début des années 2010.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le financement de l'investissement public local connaît en effet de nombreux ajustements. D'un côté on observe la baisse de la part des produits issus des cessions de patrimoine public (- 1,2 %/an contre une stagnation observée en moyenne), ainsi que de l'épargne nette (- 4,4 %/an). Autrement dit, la légère hausse des recettes fiscales semble avoir été avant tout consacrée à financer une augmentation, au demeurant mesurée, des dépenses de fonctionnement, mais pas forcément à dégager de l'épargne nette pour ces ensembles intercommunaux aux budgets modestes, et ce d'autant que la légère hausse des dépenses d'équipement a pu consommer d'éventuels excédents d'épargne. D'un autre côté, c'est une hausse de l'endettement qui accompagne le léger regain des investissements (+ 3,6 %/an contre - 1,2 %/an en moyenne). Cette hausse se fait toutefois à partir d'une situation de faible endettement : sans pour autant que la spécificité de ce mode de financement soit entièrement estompée, elle signale donc son uniformisation. Au total, plutôt que vers la recherche de ressources propres ou de subventions, si tant est que cela fût possible au regard de la faiblesse du potentiel fiscal, ces ensembles intercommunaux se donc plutôt tournés vers les établissements de crédit.

Discussion

La spécificité de la classe CCF5, qui comptabilise tout de même près du quart des ensembles intercommunaux, tient à la modestie de leurs ressources. Disposant d'un potentiel fiscal limité, et probablement peu dépensiers pour cette raison, ces ensembles intercommunaux jusque-là peu investisseurs et peu emprunteurs, sont très dépendants de la dotation de fonctionnement centrale, dont la baisse bien réelle est tout de même atténuée par la péréquation et la hausse des bases d'imposition. Le niveau modeste de leurs dépenses s'accroît néanmoins tant pour celles liées à la section de fonctionnement qu'en termes d'investissements. Dans un contexte de baisse moyenne des dépenses d'équipement, cela contribue à un léger rattrapage, qui passe par un appel plus important à l'emprunt. Il semblerait, dans ce cas, que si les coupes budgétaires n'ont pas entièrement empêché la poursuite d'une politique d'investissement très modérément expansionniste, celle-ci ait été permise par une dépendance accrue aux créanciers.

TABEAU 29 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CCFF5

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF5
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	219
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	1861	1474
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,052
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,204
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,372
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,078
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,015
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	0,001
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	0,016
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,005
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,035
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	580
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	1,173
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,215
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	0,705
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	-0,020
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	0,007
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,051
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,306
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,389
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,239
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	-0,012
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	-0,002
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	-0,044
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	0,036

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF5
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,755
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	20 323
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,014
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,015
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,081
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	445
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,038
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,304
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,344
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,275
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	62
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	24
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-28
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0169
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0657

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Classe 6 : Investisseurs pauvres et endettés [CCFF6]

Carte d'identité de la composition budgétaire locale

Niveau de dépenses :	Peu élevé	<i>Évolution stable</i>
Niveau de richesse :	Peu élevé	
Endettement :	Élevé	<i>en baisse</i>
Profil d'investissement :	Investisseurs	<i>en baisse</i>
Financement des investissements :	Emprunt	<i>Épargne en hausse</i>

Profil synthétique

Les 212 ensembles intercommunaux sont peu dépensiers. Disposant d'une faible richesse fiscale, ils sont moins affectés par la baisse des dotations. S'ils maintiennent leurs dépenses de fonctionnement, ces ensembles intercommunaux investisseurs voient en revanche leurs dépenses d'équipement baisser, en même temps que le recours à l'emprunt pour les financer s'atténue.

Profil détaillé

1) Composition de la configuration budgétaire locale

Avec 1 692 €/hab. en 2015 (voir [TABLEAU 30](#) ci-dessous), le niveau de dépenses des ensembles intercommunaux de la classe CCFF6 est très en-dessous de la moyenne (plus de 150 €/hab. en moins), bien qu'il reste au-dessus de celui particulièrement bas de la classe CCFF5 (200 €/hab. d'écart entre ces deux classes). Ceci reflète à n'en pas douter la faiblesse de leur potentiel fiscal qui est de 597 €/hab. contre 771 €/hab. en moyenne.

Ces ensembles intercommunaux peu dépensiers se distinguent de ceux de la classe CCFF5 par leur profil d'investissement. Leur taux d'équipement était élevé au début des années 2010, le montant des dépenses d'équipement représentant presque 45 % des recettes de fonctionnement, contre 41,5 % en moyenne des ensembles intercommunaux et 37,2 % pour ceux de la classe CCFF5. Simultanément, on constate que la part des annuités d'emprunt élevée en début de période (11,1 % des recettes de fonctionnement en moyenne entre 2010 et 2013, contre une moyenne de 9,6 %), valeur quasi équivalente à celle de la classe CCFF4, dont nous avons pourtant souligné le profil particulièrement *investisseur*. En dynamique, les dépenses d'équipement connaissent une évolution plus défavorable que la moyenne des autres ensembles intercommunaux de l'univers des ensembles des communautés de communes. Le niveau des investissements entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013 diminue en effet de - 16 %, ce qui est supérieur à la variation moyenne (- 10,9 %). Sans perdre entièrement l'originalité de son profil investisseur, la classe CCFF6 est donc en cours de déspecialisation.

Ces ensembles intercommunaux ne sont pas épargnés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, alors qu'ils en sont plus dépendants (avec 20,2 % des recettes de fonctionnement, elles sont de 2 points de base supérieurs à la moyenne nationale). Cette diminution de la DGF est néanmoins atténuée, puisqu'elle est d'environ la moitié de la baisse moyenne exprimée en euros par habitant entre 2013 et 2018

(- 3,0 %/an contre - 5,8 %/an en moyenne). Selon nos calculs, lorsque l'on compare le niveau moyen entre les deux périodes respectivement de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018, c'est la classe qui enregistre la plus faible baisse de la DGF, avec - 27 €/hab., et ce que l'on considère indifféremment les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées ou des communautés de communes. Le rôle de la péréquation est évidemment important en la matière, dans une proportion d'ailleurs équivalente à celle déjà observée pour les ensembles intercommunaux de la classe la plus déshéritée (CCFF5). Ainsi le niveau de la péréquation s'accroît de + 8,55 %/an entre 2013 et 2018 (contre + 8,15 %/an pour la classe CCFF5, mais + 6,4 %/an en moyenne des ensembles intercommunaux des communautés de communes).

Ceci tient ici vraisemblablement aux modalités de calcul de la péréquation (notamment la prise en compte de la faiblesse du potentiel fiscal) ainsi qu'à l'accroissement du poids de ce mécanisme dans les transferts centraux. Comme pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5, le niveau de la péréquation progresse plus vite que la moyenne avec un gain de + 0,5 %/an contre + 0,3 %/an en moyenne, proportion qui offre une mesure de la manière dont l'exécutif propose d'accompagner les collectivités les plus fragiles financièrement à affronter les difficultés budgétaires résultant de la baisse des transferts centraux. Selon nos calculs, la péréquation apporterait ainsi + 26 €/hab. en moyenne aux budgets des ensembles intercommunaux entre les deux périodes de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018. Elle réduit ainsi de moitié l'ampleur de la baisse des dotations de fonctionnement qui seraient, sinon, de l'ordre de - 43 €/hab.

Les dépenses de fonctionnement ne sont pas affectées par une même tendance à la baisse que les recettes de fonctionnement provenant de l'État central. Au contraire, avec une valeur de + 1,6 %/an, la hausse modérée de leur niveau entre 2013 et 2018 est deux fois supérieure à celle de la moyenne des ensembles intercommunaux. Cette évolution, dont on se souviendra ici aussi qu'elle peut être largement tributaire de décisions extra-locales (par exemple une hausse des dépenses de personnels liée au calcul du Glissement-Vieillesse-Technicité), contraste avec celle observée en moyenne. Alors que les ensembles intercommunaux des communautés de communes ont en moyenne tendance à décélérer le niveau moyen de leurs dépenses de fonctionnement lors de la période allant de 2014 à 2018 par rapport à la période précédente allant de 2010 à 2013 (avec une baisse de - 0,6 %/an), ce n'est pas le cas pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF6 qui affichent une hausse modeste de + 0,5 %/an. Comme la classe CCFF5, les ensembles des communautés de communes aux budgets et revenus fiscaux modestes ont donc une trajectoire contre-tendancielle du point de vue de la contraction des dépenses de fonctionnement.

2) Adaptabilité et ajustements budgétaires

Les capacités d'ajustement sont faibles. Tout d'abord, leur potentiel fiscal est très restreint, puisqu'il est de presque 200 €/hab. de moins que la moyenne. Par ailleurs, le poids de la dette est important, et les taux d'imposition y sont déjà plus élevés qu'en moyenne. Ces leviers d'ajustement qui ont pu être mobilisés pour tout ou partie ailleurs ne le sont pas ici.

Conformément à l'injonction nationale à la réduction de la dette publique, l'encours de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement diminue de - 2,6 %/an entre 2013 et 2018, soit bien plus fortement qu'en moyenne (- 0,7 %/an).

La fiscalité connaît une évolution similaire, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal décline de - 0,018 entre 2013 et 2018, contre - 0,005 pour les autres ensembles intercommunaux des communautés de communes en moyenne. En dépit de cette évolution, le produit de la fiscalité est orienté à la hausse, en raison de la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition, voire du dynamisme démographique ou

économique possible. Ainsi la hausse du niveau des recettes issues de la fiscalité locale est, selon nos calculs, de + 68 €/hab. C'est 11 €/hab. de moins que la moyenne nationale, ou encore moitié moins que la classe la plus aisée (CCFF1), mais ceci constitue, une fois déduite la baisse de la DGF (elle-même atténuée par la péréquation), un solde positif de l'ordre de + 41 €/hab. Ce solde est le plus élevé des 6 classes des ensembles des communautés de communes. Pour cette classe comme pour la précédente, ainsi que pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 au sein des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, tout se passe comme si l'augmentation combinée de la péréquation et des bases avaient favorisé la baisse des taux d'imposition dans ces territoires qui sont pourtant parmi les plus modestes du point de vue de leurs budgets.

3) Mode de financement de l'investissement public local

Le mode de financement de l'investissement public local des ensembles intercommunaux de la classe CCFF6 évolue. D'un côté, la part historiquement plus élevée de l'emprunt s'atténue (- 5,6 %/an entre la part moyenne des emprunts dans les recettes d'investissement durant la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celle allant de 2010 à 2013). De l'autre, c'est la part de l'épargne nette qui augmente (+ 6,3 %/an). Ici aussi, c'est le même constat d'une tendance de convergence vers la moyenne qui semble l'emporter, indiquant un processus d'uniformisation du mode de financement dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire.

Discussion

Au total, les nombreux ensembles intercommunaux de la classe CC6 ont des budgets modestes, plutôt orientés vers l'investissement. Mais si leurs dépenses de fonctionnement se maintiennent durant la dernière décennie, ce n'est pas le cas de l'investissement public local. À l'importance de l'effort fiscal et de leur endettement au début des années 2010, et en dépit d'une réduction progressive de l'un comme de l'autre et qui les rapproche du profil commun, s'ajoute un faible niveau de richesse fiscale potentielle qui perdure structurellement. Ces ensembles intercommunaux se trouvent dès lors sous forte tension budgétaire, alors qu'ils sont dans une situation de dépendance élevée et croissante à la dotation de fonctionnement centrale. L'intensité de la baisse des transferts étatiques est cependant atténuée par la péréquation dont l'effet se renforce un peu, ainsi que par la revalorisation des bases d'imposition qui soutient le niveau des ressources propres.

TABLEAU 30 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA CLASSE CCFF6

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF6
		Nombre d'ensembles intercommunaux	966	212
A/Composition				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	1861	1692
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	0,039	0,052
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	0,182	0,202
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	0,415	0,449
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	0,096	0,111
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	0,009	0,016
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	-0,006	0,005
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	-0,109	-0,160
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	0,003	0,005
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	-0,058	-0,031
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	771	597
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,107	1,187
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,222	0,224
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	0,900	1,026
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	-0,005	-0,018
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	-0,007	-0,026
C/ Mode de financement de l'investissement public local				
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>				
FF17	cessions_fi_moyl	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	0,055	0,049
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	0,289	0,298
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	0,321	0,263
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	0,297	0,333
<u>Dynamique à partir de 2014</u>				
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	-0,001	-0,003
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	0,007	0,011
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	0,001	0,063
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	-0,012	-0,056

Var	Intitulé	Description	Communautés de communes	CCFF6
D/ Variables supplémentaires (illustratives)				
FF25	stabilite	Indicateur de variation du périmètre intercommunal en % de la population 2018	0,767	0,729
FF26	population_moy	Nombre d'habitants	21 238	19 131
FF27	DF_h_evol1013	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement (2010 -13)	0,015	0,012
FF28	DGF_forf_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF (2010-13) en % des RF	-0,014	-0,014
FF29	perequation_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la péréquation (2010 -13)	0,064	0,085
FF30	dep_eq_h_moy	Montant moyen des dépenses d'équipement en €/hab. (2010-13)	596	568
FF31	cessions_fi_moy1418	Part des produits de cession dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,053	0,046
FF32	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy1418	Part des dotations et subventions dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,297	0,309
FF33	epargne_nette_fi_moy1418	Part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL (2014-18))	0,323	0,326
FF34	emprunts_R_fi_moy1418	Part des emprunts dans le financement de l'IPL (2014-18)	0,286	0,278
FF35	var_impots_hab	Variation du produit de la fiscalité locale en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	79	68
FF36	var_pereq_hab	Variation du montant de la péréquation en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	17	26
FF37	var_DGF_hab	Variation du montant de la DGF en €/hab. entre 2014-18 et 2010-13	-47	-27
FF38	impots_loc_h_evol	Taux d'évolution annuelle du produit de la fiscalité locale entre 2013 et 2018	0,0195	0,0190
FF39	budget_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses totales entre 2013 et 2018	0,0101	0,0005

Note : en gras, valeurs pour la classe significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Section 5. Une analyse croisée des typologies fiscalo-financières

La section 4 a décrit les profils et trajectoires fiscalo-financières des ensembles intercommunaux dans une période de resserrement de la contrainte budgétaire. Si, par construction, la place et l'évolution de l'investissement public local, ainsi que de ses modes de financement, n'avaient pas lieu d'être prédominantes dans ces résultats, nous avons néanmoins pu mettre en évidence pour la plupart des classes d'ensembles intercommunaux des traits distinctifs à leurs sujets, ainsi que documenter les nombreux ajustements budgétaires mis en œuvre, avec plus ou moins d'intensité et de variété selon les ensembles intercommunaux.

La suite de la recherche a pour objectif de dépasser l'exploration de la diversité des configurations budgétaires locales et des trajectoires fiscalo-financières des ensembles intercommunaux, en recherchant des enseignements à la fois plus spécifiques à l'investissement public local dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire, et plus transversaux aux différentes classes analysées.

Au préalable, il convient de vérifier que les conditions nécessaires à la réalisation de cette montée en généralité soient réunies. Le premier point à interroger est celui de la possibilité de comparer les résultats obtenus pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes et pour ceux des communautés d'agglomération et assimilées. Nous avons en effet été amenés à dissocier ces deux groupes d'ensembles intercommunaux lors du traitement typologique afin de disposer d'une visibilité aussi nette que possible sur les deux types d'ensemble (sans risquer que les particularités des plus nombreux masquent celles des seconds) et sur leurs spécificités (celles des ensembles les plus urbains n'étant pas nécessairement les mêmes que celles des autres).

En cherchant à vérifier que les résultats obtenus à l'aide des traitements typologiques réalisés séparément pour les deux univers d'observation se prêtent à une lecture transversale, il s'agit d'éviter de rendre performatif dans notre analyse une distinction politico-administrative (le statut institutionnel des EPCI) qui ne constitue que l'une des facettes des caractéristiques des systèmes territoriaux influençant potentiellement les configurations budgétaires des collectivités locales. Certes, les ensembles intercommunaux constitués par des communautés d'agglomération et assimilées ou des communautés de communes sont dotés d'EPCI n'ayant pas statutairement les mêmes compétences. Ils peuvent par ailleurs correspondre à des réalités territoriales partiellement différentes (entre par exemple des communautés d'agglomération et assimilées constituées de plus grandes agglomérations et des ensembles de communautés de communes correspondant à des espaces souvent plus périurbains ou ruraux). Cependant, ces distinctions sont susceptibles d'être contrebalancées. Ainsi existe-t-il des ensembles intercommunaux constitués de communautés d'agglomération et assimilées qui ne diffèrent guère dans la fourniture de services publics locaux de ceux de certaines communautés de communes, atténuant la différenciation institutionnelle. Il est également des ensembles de communautés de communes qui comportent des espaces à dominante urbaine et périurbaine, et sont ainsi confrontés aux mêmes enjeux et charges que ceux des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, ce qui est susceptible de se refléter par des similitudes dans leurs profils budgétaires.

Deux conditions préalables sont nécessaires pour procéder à la recherche d'enseignements transversaux aux deux typologies fiscalo-financières. Premièrement, il faut que les logiques qui structurent la différenciation des ensembles intercommunaux dans chacun des deux univers d'observation soient

voisines. Ce qui revient à se demander si les variables organisant la différenciation en six classes des ensembles intercommunaux des communautés de communes sont les mêmes que celles opérant pour la différenciation des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées en 5 classes. Concrètement ceci revient à tester que ce sont bien les mêmes variables fiscal-financières qui contribuent le plus à la variance des axes de l'analyse en composantes principales. Dans le cas d'une forte similarité, il est alors possible de comparer les résultats des deux typologies puisque les classes d'ensembles intercommunaux sont structurées par les mêmes variables. Ceci passe alors par la réaffectation des ensembles intercommunaux de l'une des typologies dans la seconde, pour voir avec quel type d'ensembles intercommunaux ils partagent des caractéristiques fiscal-financières communes, et lesquelles (voir [ANNEXE N° 4](#) pour une explication de la méthode employée).

Deuxièmement, il est possible de formuler des résultats transversaux à condition que des similitudes importantes soient observées entre des profils budgétaires issus de chacune des typologies (par exemple que les classes CAFF4 et CAFF5 et les classes CCFF5 et CCFF6 partagent des caractéristiques budgétaires communes. Il s'agit de corroborer par un traitement systématique l'intuition nourrie lors de la section 4 d'une proximité entre les profils et trajectoires budgétaires de certaines classes d'ensembles des communautés d'agglomération et assimilées et de ceux des communautés de communes. Ce que soulignait notamment le voisinage de leurs intitulés. Ceci revient concrètement à tester l'existence d'une relation de dépendance statistique entre les classes des deux univers d'observation.

Il n'y va cependant pas que d'un enjeu de robustesse scientifique qui viserait à déterminer la validité d'une comparaison des différentes classes d'ensembles intercommunaux. Un tel travail, nous le verrons, est susceptible de nourrir les enseignements généraux qui nous intéresseront ultérieurement, en ouvrant de nouvelles pistes de réflexion.

En miroir de ces deux préconditions, la présentation est organisée en deux temps. Le premier présente une analyse comparée des principales variables structurant les classes obtenues pour chacun des deux univers d'observation afin de vérifier si la similitude de la structure des différenciations entre les ensembles intercommunaux qui les composent (5.1). Le second s'intéresse à la proximité effectivement entretenue entre chacune des classes d'ensembles intercommunaux respectivement des communautés d'agglomération et assimilées et des communautés de communes (5.2).

5.1 Les variables structurant la différenciation entre les ensembles sont-elles similaires ?

Pour considérer que les classes obtenues dans chacune des deux typologies fiscal-financières forment un tout structuré par les mêmes logiques de différenciation, il est nécessaire d'analyser les variables organisant le plus fortement la différenciation des ensembles intercommunaux au sein de chacun de ces deux univers d'observation.

Nous analysons pour cela la contribution à la variance des principaux axes des deux ACP pour chacune des 24 variables mobilisées dans le traitement typologique (voir [TABLEAU 31](#)). Sont considérées comme partageant un même rôle différenciant entre les deux univers d'observation les variables dont la première contribution porte sur des axes factoriels ayant une variance expliquée similaire. Le cas échéant, puisque les classes de chacune des deux typologies sont effectivement organisées par les mêmes variables principales, il sera alors possible d'étudier les similitudes et dissimilitudes possibles entre leurs classes respectives.

TABEAU 31 : PREMIERE CONTRIBUTION DE CHAQUE VARIABLE A LA VARIANCE DES ANALYSES EN COMPOSANTES PRINCIPALES POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES ET POUR CEUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

° Var	Variable		Ensembles des communautés d'agglomération et assimilées	Ensembles des communautés de communes	Première contribution à la variance d'un axe identique
A/Composition					
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>					
FF01	budget_total_h_moy	Dépenses totales en €/hab.	axe 1	axe 1	oui
FF02	perequation_rf_moy	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement (RF)	axe 1	axe 1	oui
FF03	DGF_forf_rf_moy	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement	axe 2	axe 1	oui
FF04	dep_eq_rf_moy	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement	axe 3	axe 3	oui
FF05	emprunts_D_rf_moy	Part des remboursements d'emprunts dans les recettes de fonctionnement	axe 2	axe 2	oui
<u>Dynamique à partir de 2014</u>					
FF06	DF_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	axe 1	axe 3	non
FF07	diff_evol_DF	Écart des taux d'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2010-13 et 2014-18	axe 3	axe 4	oui
FF08	dep_eq_h_evol	Taux d'évolution annuelle des dépenses d'équipement directes et indirectes	axe 1	axe 2	oui
FF09	perequation_rf_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de la péréquation dans les RF	axe 1	axe 1	oui
FF10	DGF_h_evol	Taux d'évolution annuelle de la part forfaitaire de la DGF dans les RF	axe 1	axe 1	oui
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires					
<u>Situation initiale (2010 à 2013)</u>					
FF11	Pfisc_h_moy	Potentiel financier en €/hab.	axe 1	axe 1	oui
FF12	effort_fiscal_2013	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	axe 3	axe 1	non
FF13	epargne_brute_rf_moy	Taux de l'épargne brute en pourcentage des recettes de fonctionnement	axe 3	axe 3	oui
FF14	tx_endettement_2013	Taux d'endettement en pourcentage des recettes de fonctionnement	axe 1	axe 2	oui
<u>Dynamique à partir de 2014</u>					
FF15	effort_fiscal_evol	Taux d'évolution annuelle des taux de la fiscalité locale	axe 4	axe 4	oui
FF16	tx_endettement_evol	Taux d'évolution annuelle du taux d'endettement	axe 2	axe 2	oui

° Var	Variable		Ensembles des communautés d'agglomération et assimilées	Ensembles des communautés de communes	Première contribution à la variance d'un axe identique
C/ Mode de financement des investissements					
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>					
FF17	cessions_fi_moy	Part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (IPL)	axe 4	axe 3	oui
FF18	dotation_hFCTVA_subv_fi_moy	Part des dotations et subv. dans le financement de l'investissement public local	axe 4	axe 4	oui
FF19	epargne_nette_fi_moy	Part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement public local	axe 2	axe 2	oui
FF20	emprunts_R_fi_moy	Part des emprunts dans le financement de l'investissement public local	axe 2	axe 2	oui
<i>Dynamique à partir de 2014</i>					
FF21	cessions_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des produits de cession dans le financement de l'IPL	axe 5	axe 3	non
FF22	dotation_hFCTVA_subv_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des dotations et subv. dans le financement de l'IPL	axe 5	axe 4	oui
FF23	epargne_nette_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part de l'épargne nette dans le financement de l'IPL	axe 2	axe 2	oui
FF24	emprunts_R_fi_evol	Taux d'évolution annuelle de la part des emprunts dans le financement de l'IPL	axe 2	axe 2	oui

Notes : le tableau indique respectivement pour l'univers des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées et pour celui des communautés de communes, l'axe factoriel sur lequel la variable décrite en ligne apparaît pour la première fois. Ainsi la variable portant sur le poids des dépenses d'équipement entre 2010 et 2013 au regard des recettes de fonctionnement (FF08 : dep_eq_rf_moy) contribue à la variance de l'axe factoriel 3, tant dans la typologie des ensembles de communautés d'agglomération que dans celle des ensembles intercommunaux des communautés de communes. À noter : une variable est susceptible de contribuer à la formation d'autres axes que ceux mentionnés à ce stade, ceux-ci étant toutefois moins porteurs d'information.
Source : élaboration des auteur.e.s

À de rares exceptions près, toutes les variables sont au même niveau de variance expliquée, soit qu'elles sont sur le même axe factoriel, soit sur l'un immédiatement voisin (TABLEAU 31). Ceci est vrai quel que soit le type des variables : variables de niveau comme variables de structure ; variables qualifiant la situation en début de période comme variables d'évolution.

La première exception est constituée par l'évolution du niveau des dépenses de fonctionnement entre la période allant de 2014 à 2018 et celui pour la période allant de 2010 à 2013 (FF06) : elle est sur l'axe factoriel 1 pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées et sur l'axe factoriel 3 pour les ensembles des communautés de communes. La seconde porte sur l'évolution de la part des produits de cession dans le financement de l'investissement public local (FF21), cette fois avec une contribution respectivement sur les axes factoriels 5 et 3. La troisième et dernière porte enfin sur l'effort fiscal (FF12) dont les premières contributions sont respectivement sur les axes factoriels 1 et 3. Cependant, ces exceptions ne sont jamais fortement structurantes des axes auxquels elles contribuent. L'axe factoriel 1 par exemple n'est que très peu associé à la variable d'évolution des dépenses de fonctionnement (FF06), puisqu'il est surtout déterminé par le niveau de richesse.

Nous concluons de cette analyse qu'il est possible de comparer les classes d'ensembles intercommunaux issues du traitement typologique de chacun des deux univers d'observation tant les variables qui participent à la création de ces classes sont similaires.

Deux enseignements complémentaires entraperçus lors l'analyse de chacune des typologies fiscal-financières peuvent être mis en exergue à la lecture du TABLEAU 31. Ceci permettra de mieux comprendre à la fois l'importance des effets d'inertie dans la différenciation observée entre les ensembles intercommunaux des deux univers analysés, mais aussi, le rôle singulier de l'investissement public local et du resserrement de la contrainte budgétaire du côté des évolutions des années 2010.

Le TABLEAU 31 montre tout d'abord que les variables de niveau ou de structure sont les plus explicatives. Leur première contribution est systématiquement située sur les axes factoriels 1 à 3 de chacune des deux typologies fiscal-financières. Au contraire, les variables portant sur des évolutions ont tendance à contribuer à la variance expliquée des axes suivants, signalant leur caractère moins structurant des différenciations entre ensembles intercommunaux. Ceci indique que les différenciations budgétaires qui prévalaient au début des années 2010 perdurent pour une large part durant le reste de la décennie. On ne sait à ce stade l'expliquer. Ceci peut être lié au rythme des évolutions, qui ne serait pas assez soutenu pour remettre en cause les spécificités héritées. On pourrait par exemple imaginer que même s'il existe des processus conduisant à un retour à un profil moyen des configurations budgétaires locales les plus singulières, par exemple une déspecialisation du profil d'investissement ou une uniformisation des modes de financement de l'investissement public local, le rythme ne serait pas suffisamment intense pour apparaître comme la logique principale sous-tendant les différenciations entre ensembles intercommunaux. Mais ceci peut également refléter un cas où bien que les évolutions soient très fortes, elles seraient finalement dépendantes des situations héritées, ce qui aurait pour effet de reproduire des différences de profil budgétaire. Nous verrons par la suite que ces deux aspects, déjà entraperçus lors de la description de certaines classes d'ensembles intercommunaux dans la section 4, sont en fait à l'œuvre, entre d'un côté une tendance à un retour au profil moyen de certaines classes d'ensembles intercommunaux, mais aussi des formes de dépendance au sentier, au sens générique d'influence d'un état précédent sur l'état en cours, qui maintiennent des disparités entre collectivités.

Contrastant avec ce premier enseignement, les deux seules variables d'évolution dont la première contribution porte sur les premiers axes factoriels renvoient d'une part à l'évolution de l'investissement public local (FF08) et, d'autre part, à l'évolution des dotations centrales (à travers la variation du niveau de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation, respectivement FF10 et FF09). Autrement dit, les évolutions qui ont un rôle important dans la différenciation entre les ensembles intercommunaux sont celles qui renvoient à la transformation de la capacité d'action budgétaire des collectivités locales dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire mises en œuvre par l'État, y compris à travers la modulation liée à la péréquation. De ce point de vue, si le traitement typologique choisi initialement n'accordait pas une place prépondérante à ces deux aspects constitutifs du questionnement de la présente recherche (il s'agissait, pour mémoire, de réaliser une typologie générale des configurations budgétaires locales afin de réinscrire l'investissement public local dans la complexité des interdépendances entre postes budgétaires), il est néanmoins remarquable que ce sont ces deux types d'évolutions qui prédominent dans les différences budgétaires entre collectivités. Elles confirment leur caractère majeur pour l'évolution des finances publiques locales durant les années 2010, confortant l'intérêt de notre interrogation sur les interactions entre, d'une part, l'évolution de la capacité d'action budgétaire analysée à travers l'investissement public local notamment et, d'autre part, la politique de resserrement de la contrainte budgétaire durant cette décennie.

5.2 Les classes d'ensembles intercommunaux observés pour les communautés de communes et pour les communautés d'agglomération et assimilées sont-elles similaires ?

La comparabilité entre les deux univers d'observation étant désormais solidement démontrée, nous cherchons à savoir si les classes obtenues à partir du traitement typologique de chacun de ces univers possèdent des caractéristiques comparables, et si oui, lesquelles. Ceci nécessite d'élaborer une méthodologie permettant de qualifier les proximités entre les profils et trajectoires budgétaires des ensembles intercommunaux des ensembles de communautés de communes et de ceux des communautés d'agglomération et assimilées.

5.2.1. Méthodologie et objectifs

Une méthodologie de réaffectation des ensembles intercommunaux d'une typologie vers la seconde (voir [ENCADRE N° 15](#) pour une présentation). Ceci permet d'examiner dans quelle classe de la typologie fiscal-financière portant sur les ensembles de communautés d'agglomération et assimilées, une classe d'ensembles de communautés de communes serait positionnée au regard de ses propres caractéristiques (CC → CA), et réciproquement (CA → CC).

Les résultats sont présentés en deux temps. Est tout d'abord analysée chacune des associations de classes entretenant une proximité fiscal-financière significativement forte. Pour chaque paire, les coordonnées des variables principales et illustratives supplémentaires retenues pour qualifier la configuration budgétaire locale des ensembles intercommunaux sont analysées. On le fait en mobilisant directement le tableau des variables fiscal-financières des classes présentant les résultats des deux classifications ascendantes hiérarchiques (voir le [TABLEAU 36](#), en section 6), ainsi qu'en comparant les descriptions de chacune des classes (détaillées en sections 4.2.2 et 4.3.2). Nous recherchons les variables communes aux deux classes pour expliquer ce qui contribue à leur proximité budgétaire.

ENCADRE N° 15 : LA METHODOLOGIE DE REAFFECTATION DES CLASSES ISSUES DES DEUX TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIERES

La méthode vise à déterminer la proximité (ou similitude) fiscalo-financière entre les classes des deux univers d'ensembles intercommunaux analysés. Elle repose sur un traitement en deux étapes, suivi d'une troisième dédiée à l'interprétation des résultats.

Étape 1 : Tableau des effectifs croisés

La première étape consiste en la réalisation d'un tableau d'effectifs croisés entre les deux classifications (la première classification porte sur l'univers des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, la seconde sur celui des ensembles intercommunaux des communautés de communes). Ce tableau est obtenu par l'affectation des ensembles intercommunaux des communautés de communes dans les classes des ensembles de communautés d'agglomération, et inversement (le résultat est fourni respectivement dans les [TABLEAU 32](#) et

TABLEAU 33).

Dans le premier cas, les ensembles de communautés de communes sont projetés sur chacun des axes de la première ACP, ce qui leur affecte une valeur pour chaque axe factoriel. Sur cette base, les 966 ensembles intercommunaux se voient ensuite affectés à la classe issue de la CAH portant sur les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées dont le barycentre est le plus proche, en distance euclidienne, de ses propres coordonnées sur ces axes. La procédure est répétée symétriquement dans le cas de la projection des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées sur les classes définies initialement pour les ensembles des communautés de communes.

Étape 2 : Sélection des associations de classes significatives

Les associations (ou paires) dont les effectifs sont significativement différents de ceux que l'on obtiendrait dans le cas d'une répartition purement aléatoire sont retenus. Ceci permet de repérer les paires pour lesquelles la similitude ou la dissimilitude des caractéristiques fiscalo-financières entre les ensembles intercommunaux des classes sont fortes.

Cet exercice n'est possible que pour les paires comptabilisant un effectif théorique d'au moins 5 ensembles intercommunaux, correspondant à une situation d'indépendance entre les variables. L'information est fournie par la couleur de la case qui reflète la valeur renvoyée par le test du Khi-2 (au seuil de 5 %) : en jaune, forte similitude, en bleu, forte dissimilitude. Puisqu'il s'agit de comparer la similitude dans les configurations budgétaires locales des classes, nous ne commentons que les cases en jaune.

Étape 3 : Interprétation des résultats

La comparaison deux à deux des classes dont l'association est composée par des effectifs significatifs permet de décrire leur proximité budgétaire selon qu'elle est nulle, faible ou forte, et dans ce dernier cas, selon qu'elle est réciproque ou partielle, ou encore composite.

Dans le détail, la proximité du profil et de la trajectoire fiscalo-financières des ensembles intercommunaux de deux classes sera réputée inexistante ou faible si les ensembles intercommunaux d'une classe de communautés d'agglomération et assimilées ne sont pas réaffectés dans une classe de communautés de communes ($CA \neq CC$). C'est le cas des cases bleu ou sans couleur.

La similitude est *partielle* quand les ensembles intercommunaux d'une classe, par exemple, de communautés d'agglomération et assimilées, sont réaffectés en nombre significatif dans une classe d'ensembles de communautés de communes, mais que la réciproque n'est pas vraie ($CA \rightarrow CC$ ou $CC \rightarrow CA$).

L'association est *réciproque* quand les ensembles intercommunaux d'une classe de communautés d'agglomération sont réaffectés dans une classe de communautés de communes et réciproquement ($CA \leftrightarrow CC$).

Enfin, l'association sera *composite* quand les ensembles intercommunaux d'une classe, par exemple, de communautés d'agglomération et assimilées, sont réaffectés dans deux ou plus classes issues de la typologie portant sur les ensembles de communautés de communes (par ex. $CAFF1 \rightarrow CC1$, $CA1 \rightarrow CC2$ et $CA1 \rightarrow CC3$).

Dans un second temps, une relecture plus transversale, dont pourra se satisfaire un lecteur pressé, interroge les principales variables rapprochant les classes d'ensembles intercommunaux. Ceci permettra en particulier de proposer une typologie des *facteurs* de proximité fiscalo-financière entre les collectivités du bloc communal, par-delà les différences de leurs statuts politico-administratifs.

5.2.2. Les principales relations de proximité

Les TABLEAU 32 et

TABLEAU 33 mobilisés pour cette analyse révèlent 10 principales paires dotées d'une proximité fiscal-financière significativement élevée (case de couleur jaune). Ces associations sont présentées dans le **TABLEAU 34** qui indique également les principales caractéristiques fiscal-financières communes aux deux classes, et synthétise le facteur principal de cette proximité. Nous présentons dans le texte chacune de ces paires, en commençant par les associations réciproques, avant d'évoquer les deux associations partielles. Afin de faciliter la prise de connaissance, le facteur principal sous-tendant la proximité entre chacune des classes d'une paire est mentionné en italiques.

Paire n°1 (P01) : CCFF1 ↔ CAFF3 [Réciproque / Proximité par effet de richesse fiscale]

La paire P01 souligne la proximité des profils entre les ensembles intercommunaux « investisseurs riches en contraction budgétaire »¹³² de la classe CCFF1 et les ensembles intercommunaux « riches, autocentrés et budgétairement stables » de la classe CAFF3.

Les ensembles intercommunaux de ces deux classes sont principalement réunis par le potentiel fiscal élevé dont ils disposent. Ils sont également intensément, voire, pour la classe CAFF3, très intensément exposés à la baisse des dotations centrales, et partagent un même recours important à l'autofinancement pour leurs investissements à travers la mobilisation de l'épargne. Ces trois éléments reflètent un *effet de richesse* similaire : moins protégés par la péréquation, le potentiel fiscal élevé de ces ensembles intercommunaux est corrélatif d'une exposition plus forte à la limitation des concours centraux, tout en soutenant leur capacité d'épargne brute.

Ceci ne signifie pas que les configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux de ces deux classes sont entièrement identiques. Si la variable de la richesse fiscale est très importante (rappelons qu'elle contribue fortement à l'axe factoriel 1, qui porte lui-même la plus forte variance expliquée), d'autres variables sont susceptibles de distinguer ces deux classes. C'est particulièrement le cas pour l'évolution de leurs dépenses. Ainsi, celles de la classe CCFF1, qui réunit des ensembles intercommunaux riches et endettés, sont en forte contraction, lorsque celles de la classe CAFF3 font preuve d'une relative stabilité par rapport aux autres ensembles des communautés d'agglomération et assimilées.

Paire n°2 (P02) : CCFF2 ↔ CAFF3 [Réciproque / Proximité par effet de richesse fiscale]

La paire P02 rapproche les ensembles intercommunaux à « la modestie budgétaire cultivée » de la classe CCFF2 et les ensembles intercommunaux « riches, autocentrés et budgétairement stables » de la classe CAFF3 déjà rencontrés ci-dessus.

¹³² Les dénominations entre guillemets reprennent les intitulés des portraits des classes de la section 4.

TABEAU 32 : REAFFECTATION DES CLASSES DES ENSEMBLES DES CC DANS LES CLASSES DES ENSEMBLES DES CA ET ASSIMILEES (CC → CA)

	CCFF1 Investisseurs riches en contraction budgétaire	CCFF2 Une modestie budgétaire cultivée	CCFF3 Investisseurs en contraction budgétaire	CCFF4 Endettés en forte contraction budgétaire	CCFF5 Pauvres en rattrapage d'investissement	CCFF6 Investisseurs pauvres et endettés	Total
CAFF1 Investisseurs riches et endettés en forte contraction	15	0	2	38	0	0	55
CAFF2 Dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire	8	16	6	22	0	0	52
CAFF3 Riches et autocentrés budgétairement stables	67	79	28	0	4	0	178
CAFF4 Investisseurs pauvres et endettés	1	15	143	53	90	198	500
CAFF5 Pauvres en rattrapage d'investissement	0	37	3	2	125	14	181
Total	91	147	182	115	219	212	966

Notes : Le tableau se lit verticalement, colonne par colonne. Seules les valeurs supérieures à 5 sont interprétables. Couleur : association significative, en jaune positivement, en bleu négativement (au seuil de 5 %).

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 33 : REAFFECTATION DES CLASSES DES ENSEMBLES DES CA ET ASSIMILEES DANS LES CLASSES DES ENSEMBLES DES CC (CA → CC)

	CCFF1 Investisseurs riches en contraction budgétaire	CCFF2 Une modestie budgétaire cultivée	CCFF3 Investisseurs en contraction budgétaire	CCFF4 Endettés en forte contraction budgétaire	CCFF5 Pauvres en rattrapage d'investissement	CCFF6 Investisseurs pauvres et endettés	Total
CAFF1 Investisseurs riches et endettés en forte contraction	3	0	0	17	0	0	20
CAFF2 Dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire	6	42	2	23	0	0	73
CAFF3 Riches et autocentrés budgétairement stables	19	41	3	0	0	0	63
CAFF4 Investisseurs pauvres et endettés	0	3	7	5	2	14	31
CAFF5 Pauvres en rattrapage d'investissement	0	15	0	4	20	10	49
Total	28	101	12	49	22	24	236

Notes : Le tableau se lit horizontalement, ligne par ligne. Seules les valeurs supérieures à 5 sont interprétables. Couleur : association significative, en jaune positivement, en bleu négativement (au seuil de 5 %).

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 34 : PRINCIPALES ASSOCIATIONS DE CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX SUITE A LEUR REAFFECTATION ENTRE LES DEUX TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIERES

N° de la paire	Intitulé de la classe CC	Association ↔ : réciproque ← / → : partielle	Intitulé de la classe CA et assimilées	Caractéristiques fiscalo-financières communes	Proximité par...
P01	CCFF1	↔	CAFF3	- Richesse fiscale - Intensité forte de la baisse de la DGF - Auto-financement des investissements	Effet de richesse fiscale
P02	CCFF2	↔	CAFF3	- Richesse fiscale - Intensité de la baisse de la DGF- Auto-financement des investissements	Effet de richesse fiscale
P03	CCFF2	→	CAFF5	- Évolution de l'investissement - Financement par l'épargne nette	Évolution du profil d'investissement
P04	CCFF2	↔	CAFF2	- Intensité de la baisse de la DGF - Peu investisseurs	Profil d'investissement
P05	CCFF3	↔	CAFF4	- Investisseurs	Profil d'investissement
P06	CCFF4	↔	CAFF1	- Dépenses élevées - Intensité de la baisse de la DGF - Investisseurs en contraction - Endettés - Emprunteurs	Politique de la dette
P07	CCFF4	↔	CAFF2	- Dépenses élevées - Intensité de la baisse de la DGF - Investisseurs en contraction - Emprunteurs	Politique de la dette
P08	CCFF5	↔	CAFF5	- Faible richesse fiscale - Peu investisseurs - Moindrement affectés par la baisse de la DGF - Rattrapage de l'investissement - Financement par l'épargne nette	Effet de richesse fiscale
P09	CCFF6	↔	CAFF4	- Faible richesse fiscale - Investisseurs en contraction - Moindrement affectés par la baisse de la DGF - Rattrapage de l'investissement - Financement par l'épargne nette	Effet de richesse fiscale
P10	CCFF6	←	CAFF5	- Faible richesse fiscale - Moindrement affectés par la baisse de la DGF	Effet de richesse fiscale

Source : élaboration des auteur.e.s

Les caractéristiques budgétaires expliquant la proximité entre les ensembles intercommunaux de ces deux classes sont voisines de la paire précédente. Ici aussi, c'est la richesse fiscale qui s'impose avant tout, et avec elle, au regard du mécanisme de calcul des baisses de dotation, la diminution des transferts centraux. C'est donc de nouveau un *effet de richesse* qui sous-tend cette paire. Un second facteur tient par ailleurs à un profil d'investissement reposant structurellement sur la mobilisation de l'épargne, même si leurs évolutions divergent (stabilité pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3, accroissement du recours à l'emprunt pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF2).

Paire n°4 (P04) : CCFF2 ↔ CAFF2 [Réciproque / Proximité du profil d'investissement]

La paire P04 associe les ensembles intercommunaux à « la modestie budgétaire cultivée » de la classe CCFF2 vus précédemment avec les ensembles intercommunaux « dépensiers et endettés en forte contraction » de la classe CAFF2.

Il existe des différences notables entre les profils de ces deux classes. Si les ensembles intercommunaux de la classe CCFF2 se singularisent par la stabilité et la modestie cultivée de leurs budgets, ceux de la classe CAFF2 sont affectés par une forte diminution de leurs dépenses, alors qu'ils sont parmi les ensembles intercommunaux les plus dépensiers des communautés d'agglomération et assimilées, tout en étant fortement endettés.

Deux éléments de nature et de poids différents les rapprochent néanmoins. D'un côté, sans être forcément très riches par rapport aux autres ensembles intercommunaux, ils ne sont en tout cas pas assez pauvres d'un point de vue de leur potentiel fiscal pour bénéficier de la péréquation : ils font donc partie des classes de ensembles communautés de communes et de communautés d'agglomération et assimilées très affectés par les baisses de transferts centraux des années 2010. D'un autre côté, ces ensembles intercommunaux affichent une proximité liée à leur *profil d'investissement*. Tout en mobilisant l'emprunt de manière croissante, ils sont en effet modérément ou peu investisseurs par rapport aux autres ensembles intercommunaux. C'est d'ailleurs ce dernier aspect qui l'emporte pour expliquer en dernier ressort l'existence de cette paire.

Paire n°5 (P05) : CCFF3 ↔ CAFF4 [Réciproque / Proximité du profil d'investissement]

La paire P05 réunit les « investisseurs en contraction budgétaire » de la classe CCFF3 et des « investisseurs pauvres et endettés » de la CAFF4.

C'est encore le *profil d'investissement* qui réunit les ensembles intercommunaux de cette paire. Il s'agit cependant cette fois non pas d'une même faiblesse relative des dépenses d'équipement, mais au contraire de l'importance qui leur est accordée par les collectivités locales.

Certes, les ensembles intercommunaux de ces deux classes connaissent des différences importantes dans leurs configurations budgétaires locales, tout comme l'intensité de la contrainte exercée par l'État central à leur égard. Ainsi, les ensembles intercommunaux de la CCFF3 sont particulièrement riches et s'appuient sur l'autofinancement de leurs investissements, alors que ceux de la CAFF4 sont parmi les plus pauvres et endettés des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. En revanche, ce sont bien des ensembles intercommunaux particulièrement investisseurs dans les deux cas, l'importance de l'investissement public local les rapprochant de manière significative, par différence avec les autres classes d'ensembles intercommunaux.

Paire n°6 (P06) : CCF4 ↔ CAFF1 [Réciproque / Proximité de la politique de la dette]

La paire P06 rapproche les ensembles intercommunaux « endettés en forte contraction budgétaire » de la CCF4 de ceux « riches, endettés et en forte contraction » de la CAFF1. Ces deux classes entretiennent un très grand éventail de traits fiscalo-financiers communs.

Elles réunissent des ensembles intercommunaux dépensiers et endettés en raison d'un recours ancien à l'emprunt pour soutenir des dépenses d'équipement qui les rendent moyennement (CCF4) et même fortement (CAFF1) investisseurs. Si leur niveau de richesse diffère (les ensembles intercommunaux de la CAFF1 sont riches alors que ceux de la CCF4 ne le sont pas particulièrement), elles le sont néanmoins suffisamment pour que ces ensembles intercommunaux soient également affectés par le resserrement de la contrainte budgétaire déployé par l'État central, notamment en raison du rôle moindre joué par la péréquation. Emprunteurs, ces ensembles intercommunaux ont par ailleurs tendance à réduire leurs investissements.

C'est la place accordée à la dette qui les rapproche de manière principale, l'emprunt servant à financer de manière significative leurs politiques d'investissement. Ce levier qui a soutenu un haut niveau d'investissement observé en début des années 2010, il est vraisemblable que leur endettement devienne désormais un facteur plus limitant qui expliquerait le désinvestissement relatif qui caractérise ces ensembles intercommunaux. De ce point de vue, le facteur principal de leur rapprochement est donc bien leur *politique de la dette*, passée et récente.

Paire n°7 (P07) : CCF4 ↔ CAFF2 [Réciproque / Proximité de la politique de la dette]

La réaffectation des ensembles intercommunaux de la classe CCF4 montre des proximités entretenues avec plusieurs classes des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Il s'agit donc d'un ensemble de paires composites. Après la paire P06, la seconde d'entre de ces paires rapprochent ces ensembles intercommunaux « endettés en forte contraction budgétaire » de la CCF4 de ceux « dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire » de la CAFF2.

Deux éléments les rapprochent. Les ensembles intercommunaux de la CCF4 partagent avec ceux de la CAFF2 une même baisse importante de leurs dépenses. Néanmoins, et comme pour la paire précédente, c'est avant tout l'importance de la place de l'emprunt qui constitue un trait commun saillant. De telle sorte qu'ici aussi le facteur principal de leur proximité est lié à leur *politique de la dette*, cette fois à travers la mobilisation plus intense dans la seconde moitié des années 2010 de l'emprunt.

Paire n°8 (P08) : CCF5 ↔ CAFF5 [Réciproque / Proximité par effet de richesse fiscale]

La paire P08 réunit les ensembles intercommunaux de la CCF5 et de la CAFF5 qui partage un même intitulé de collectivités « pauvres en rattrapage d'investissement ». Les profils de ces deux classes d'ensembles intercommunaux sont en effet pratiquement identiques. Ceci fournit au passage une indication de la robustesse de la méthode employée, ainsi que l'existence de configurations budgétaires locales qui sont autonomes du statut politico-administratif des EPCI, révélant en creux l'importance d'autres facteurs liés aux caractéristiques socio-territoriales et politiques.

Le facteur commun aux ensembles intercommunaux des CCF5 et CAFF5 retrouve celui de l'*effet de richesse* déjà observé précédemment. Il rapproche cette fois non pas des ensembles intercommunaux disposant d'une relative aisance financière comme pour les premières paires évoquées ci-dessus, mais des ensembles intercommunaux en moyenne plus pauvres, ce dont atteste la faiblesse de leur potentiel fiscal. Sans surprise, leur proximité tient également au fait que ces ensembles intercommunaux sont moins

affectés par la baisse des dotations, ce qui reflète la prise en compte de leur pauvreté relative à travers les dotations et mécanismes de péréquation dont ils sont bénéficiaires. Ces ensembles intercommunaux ont également en commun d'être structurellement peu investisseurs mais néanmoins en rattrapage relatif par rapport aux autres ensembles intercommunaux. Ils ont également tendance à privilégier l'épargne pour financer les dépenses d'équipement.

Paire n°9 (P09) : CCFF6 ↔ CAFF4 [Réciproque / Proximité par effet de richesse fiscale]

La paire P09 rapproche les « investisseurs pauvres et endettés » des classes CCFF6 et CAFF4. La logique est similaire, la proximité tenant ici aussi à un *effet de richesse*.

Ce sont des ensembles intercommunaux administrant des systèmes territoriaux relativement pauvres d'un point de vue fiscal. Outre ce premier facteur de proximité, qui est prédominant, ces ensembles intercommunaux se caractérisent par un profil similairement investisseur, et sont animés par un processus de déspecialisation en raison de l'importance croissante des dépenses de fonctionnement. Ceci n'empêche pas le constat de différences bien réelles, par exemple dans leurs modes de financement des investissements, les ensembles intercommunaux de la classe CCFF6 recourant à l'emprunt alors que ceux de la classe CAFF4 mobilisent leur épargne ainsi qu'une part importante de dotations d'équipements.

Paire n°3 (P03) : CCFF2 → CAFF5 [Partielle / Proximité par évolution de l'investissement public local]

Cette association n'est pas réciproque. Elle reflète le fait que les ensembles intercommunaux de la classe CCFF2 entretiennent un voisinage avec plusieurs classes d'ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. S'ajoute ainsi à la proximité déjà observée par un effet de richesse (P02 : CCFF2 ↔ CAFF3) ou encore par le profil d'investissement (P04 : CCFF2 ↔ CAFF2), un rapprochement lié cette fois à une même *évolution de l'investissement public local*.

En effet, bien qu'affichant des configurations budgétaires locales relativement différentes, ce qui se traduit par exemple par une évolution de la dotation globale de fonctionnement différente, les ensembles intercommunaux de ces deux classes partagent un même ressaut de leurs dépenses d'équipement durant la seconde moitié des années 2010, ainsi que, plus secondairement, le recours à un même mode de financement reposant sur la mobilisation plus importante de l'épargne qu'en moyenne.

Paire n°10 (P10) : CAFF5 → CCFF6 [Partielle / Proximité par effet de richesse fiscale]

La seconde relation partielle lie les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 à ceux de la classe CCFF6. Ceci complète la proximité déjà observée entre les classes CAFF5 et CCFF5, ici aussi en raison d'un *effet de richesse*. Ceci est attesté par la moindre richesse fiscale de ce type de communautés d'agglomération, et qui se traduit mécaniquement par une exposition également moindre à la baisse des dotations, en raison de la péréquation.

5.2.3. Résultats d'ensemble

Plusieurs résultats d'ensemble apparaissent à la lecture de ces tableaux et à l'observation des principales paires de classes.

D'une manière générale, toutes les classes de chacune des deux typologies sont appareillées à au moins une classe de l'autre typologie. Tant pour les ensembles des communautés de communes que pour ceux des communautés d'agglomération et assimilées, il n'y a donc pas de classes qui soit radicalement

différente de toutes les autres. Ceci est une confirmation *a posteriori* de l'intérêt de la méthodologie retenue, autant qu'un enseignement en soi.

Sur le premier aspect, la robustesse d'un traitement typologique dissociant les deux univers d'observation est attestée. Tout en ayant réussi à travers ces deux typologies distinctes à prendre en compte les différences budgétaires propres à ces deux grands types d'ensembles intercommunaux, la méthode permet néanmoins d'identifier des variables structurantes et différenciantes qui valent indépendamment du statut politico-administratif du groupement intercommunal. L'existence de forts recoupements fiscalo-financiers conforte l'entreprise visant à mettre en regard la totalité des ensembles intercommunaux de France métropolitaine, qu'il s'agisse de communautés de communes, de communautés d'agglomération, de communautés urbaines, ou de métropoles.

Sur le second aspect, ceci indique qu'il existe une forte cohérence des configurations budgétaires locales liées à plusieurs facteurs de proximité fiscalo-financière. Aperçus lors de la description des axes factoriels des analyses en composantes principales, ponctuellement évoqués à travers la présentation détaillée de certains profils de classe, nous obtenons désormais un panorama plus précis de ces différents facteurs.

Le premier concerne 5 paires sur la dizaine observée et réunit des classes d'ensembles intercommunaux en fonction de la *richesse fiscale*. Ceci traduit les ressources financières possibles offertes par les contribuables (ménages, entreprises...) d'un système territorial aux collectivités qui les administrent. Dans certains cas, l'appariement tient à un même niveau d'aisance (P01 et P02) – ce qui va mécaniquement avec une exposition plus intense à la limitation des concours de fonctionnement centraux. À l'opposé du gradient de la richesse, la proximité budgétaire des paires P08, P09 et P10 est le fait d'ensembles intercommunaux relativement peu aisés du point de vue de leur potentiel fiscal. Ceci se traduit par des budgets modestes ainsi que par une exposition moins intense, même si bien réelle, aux politiques centrales de resserrement de la contrainte budgétaire, en raison de la péréquation.

Les facteurs sous-tendant le reste des paires observées sont tous en lien avec l'investissement public local. Trois d'entre elles sont liées au profil d'investissement dominant (P04 et P05) ou à son évolution durant les années 2010 (P03). Les deux autres renvoient au mode de financement des investissements qui, dans ces cas, repose largement sur la politique de la dette des collectivités, selon qu'elle est plus ou moins ancienne (P06 et P07).

Outre le repérage de ces régularités structurant la proximité entre les ensembles intercommunaux, cette observation indique que si la dissociation entre ensembles des communautés de communes et des communautés d'agglomération et assimilées est nécessaire d'un point de vue méthodologique (cf. section 3), et pertinente car elle fait apparaître des traits et des profils singuliers (cf. section 4), nous constatons qu'il existe néanmoins des similitudes fortes, indépendamment des différences de statuts institutionnels des communautés. Sans qu'il soit possible à ce stade de les nommer (il faut pour cela intégrer des variables socio-territoriales, comme nous le ferons dans les sections 7 et 8), ceci renvoie à des déterminants propres aux systèmes territoriaux étudiés (démographiques, économiques...).

Nous constatons par ailleurs que pas moins de 6 classes sur les 11 au total entretiennent une proximité significative avec deux ou trois classes (voir [TABLEAU 35](#)), soit au total 13 des 18 formes de proximité fiscalo-financière observées. C'est le cas des 147 ensembles intercommunaux de la classe CCFF2, distingués par la modeste cultivée de leurs budgets, et qui sont réaffectés dans trois classes. Ainsi un peu plus de la moitié d'entre eux sont proches de ceux de la classe CAFF3 dont les ensembles intercommunaux sont riches et budgétairement stables (P03), un quart avec les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5, c'est-à-

dire des collectivités relativement pauvres mais en rattrapage d'investissement (P03), et 10 % sont proches des ensembles intercommunaux de la classe CAFF2 distingués des autres communautés d'agglomération par leur profil dépensier et endetté en forte contraction budgétaire (P04). Une telle fragmentation peut surprendre, mais la contradiction n'est qu'apparente. Comme toutes les classes issues du traitement typologique, la classe CCFF2 n'est pas constituée d'ensembles intercommunaux complètement identiques d'un point de vue budgétaire. De telle sorte que face aux régularités de portée générale (comme l'effet de richesse), la réaffectation observée dans des classes multiples renseigne des éléments plus particuliers de proximité au sein d'une même classe. Si la moitié des ensembles intercommunaux de la CCFF2 est proche de ceux de la CAFF3, c'est en raison d'un effet de richesse, alors que la proximité avec ceux de la CAFF5 est liée au rattrapage en matière d'investissement public local qui caractérise une partie des ensembles des communautés de communes de la CCFF2 et que d'autres communautés de communes sont proches des CAFF2 en raison d'une même faiblesse de leurs investissements. En d'autres termes, nonobstant les régularités de portée générale manifestées dans le caractère réciproque des associations (comme l'effet de richesse, le profil d'investissement, la politique de la dette), ces associations composites attestent que les éléments les plus structurants ne le sont pas toujours, et pour toutes les classes, mais qu'il existe des relations plus ponctuelles, spécifiques à des sous-groupes d'ensembles intercommunaux.

TABEAU 35 : PRINCIPALES PROXIMITES DE CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX SUITE A LEUR REAFFECTATION DANS LES DEUX TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIERES

N°	Intitulé de la classe « communautés de communes »	Proximité fiscalo- financière	Intitulé de la classe « communautés d'agglomération et assimilées »	N° Paire
1	CCFF1	→	CAFF3	P01
2	CCFF2	→	CAFF3	P02
3	CCFF2	→	CAFF5	P03
4	CCFF2	→	CAFF2	P04
5	CCFF3	→	CAFF4	P05
6	CCFF4	→	CAFF1	P06
7	CCFF4	→	CAFF2	P07
8	CCFF5	→	CAFF5	P08
9	CCFF6	→	CAFF4	P09
10	CAFF1	→	CCFF4	P06
11	CAFF2	→	CCFF2	P04
12	CAFF2	→	CCFF4	P02
13	CAFF3	→	CCFF1	P01
14	CAFF3	→	CCFF2	P02
15	CAFF4	→	CCFF3	P05
16	CAFF4	→	CCFF6	P06
17	CAFF5	→	CCFF5	P08
18	CAFF5	→	CCFF6	P10

Source : élaboration des auteur.e.s

* * *

À l'issue de la section 5, la méthodologie consistant à distinguer deux univers d'ensembles intercommunaux est confortée. En dissociant les ensembles des communautés de communes et ceux des communautés d'agglomération et assimilées en deux sous-groupes, nous nous sommes prémunis de lisser les caractéristiques propres aux ensembles intercommunaux constitués de communautés d'agglomération, de communautés urbaines et de métropoles dans le nombre très élevé des ensembles intercommunaux composés de communautés de communes, correspondant, bien qu'il y ait des exceptions, à des espaces plus ruraux et périurbains en général.

Tout en rendant possible une analyse au plus près de ces différents types de collectivités du bloc communal, il apparaît à l'issue des traitements réalisés dans la présente section qu'il est valide d'engager un travail comparatif entre les différents types d'ensembles intercommunaux des deux univers d'observation, indépendamment de leurs statuts politico-administratifs. Il est en effet acquis non seulement que les classes d'ensembles intercommunaux issues de chacune des typologies fiscal-financières sont structurées par les mêmes variables différenciantes (5.1), mais également que ces classes entretiennent des proximités fiscal-financières importantes, à travers des associations réciproques qui couvrent la totalité des classes d'ensembles intercommunaux (5.2).

Outre cette validation méthodologique plusieurs enseignements transversaux liminaires sont d'ailleurs confortés, en écho avec les premiers résultats des analyses en composantes principales et des descriptions détaillées des classes (section 4). La section 5.1 a confirmé la prédominance des variables de niveau et de structure par rapport à celles d'évolution, sans que l'on sache à ce stade si ceci reflète un effet d'inertie associé à des sentiers de dépendance qu'emprunteraient les ensembles intercommunaux et/ou des processus de convergence des profils fiscal-financiers, par exemple de déspecialisation des profils d'investissement ou encore d'uniformisation des modes de financement des investissements. Fait important pour notre recherche, les deux seules évolutions rivalisant en importance avec les variables de niveaux et de structures sont celles relatives justement à l'investissement public local et à la dotation globale de fonctionnement, qui à elles deux sont très structurantes dans les différenciations entre configurations budgétaires locales.

Nous avons également observé qu'au-delà de l'existence de différences entre les ensembles intercommunaux, il existe bien des facteurs de proximité fiscal-financière importants. Trois d'entre eux sont particulièrement saillants : il s'agit de la richesse fiscale, des profils d'investissement et des politiques de la dette (5.2). Ceci posé, le nombre important des relations composites associant une classe à plusieurs autres soulignent l'écheveau des nombreuses spécificités ponctuelles, qu'il est nécessaire de ne pas invisibiliser afin de rendre compte des différenciations interterritoriales en matière budgétaire.

La possibilité désormais ouverte de comparer les classes issues des deux typologies encourage à systématiser l'exposition d'enseignements transversaux portant sur l'évolution de l'investissement public local et des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire, ainsi que sur les ajustements fiscal-financiers mis en œuvre par les collectivités du bloc communal dans ce cadre.

Section 6. Enseignements transversaux

Dans un contexte de gel puis de baisse de la dotation globale de fonctionnement, mesures dont la mise en œuvre est généralisée mais différenciée par les mécanismes de péréquation (ce que nous nommons en section 1 « la consolidation budgétaire péréquée »), comment les configurations budgétaires locales, et en leur sein l'investissement public local, évoluent-elles ? Dans la perspective d'éclairer les inégalités fiscal-financières liées à une période de resserrement de la contrainte budgétaire, il s'agit de renseigner la transformation de la capacité d'action budgétaire des collectivités du bloc communal, ainsi que les ajustements auxquels procèdent les élites politico-administratives du bloc communal.

L'enjeu est tout d'abord descriptif. On souhaite documenter l'évolution du niveau des dépenses des collectivités, et en leur sein de celui des dépenses de fonctionnement et d'équipement, ce qui permet d'apprécier les transformations du *profil dépensier* des collectivités. Dans la perspective propre à une recherche qui s'intéresse à l'investissement public local dans une période de resserrement de la contrainte budgétaire, l'enjeu est de cerner comment sont recomposés à la fois le profil d'investissement et le mix des ressources mobilisées pour le financement de l'investissement public local.

Ces changements ne sont pas analysés pour eux-mêmes. Le second objectif est de comprendre comment les évolutions, ou d'ailleurs les inerties, des trajectoires fiscal-financières des collectivités participent à la résorption, à la reproduction ou à l'exacerbation des inégalités de capacité d'action budgétaire, et ce dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire des dix dernières années.

L'agenda de recherche est double. Le premier aspect vise à interroger la place méconnue des finances publiques locales dans la production et la reproduction des inégalités territoriales en France. Le second s'intéresse à l'évolution de l'action publique locale dans un cadre « d'austérité permanente » (Pierson, 2002) : comment l'adoption et le déploiement de politiques de resserrement de la contrainte budgétaire dans la période contemporaine recompose-t-il les politiques locales de production de services publics locaux, en particulier en termes d'ajustements fiscal-financiers, et plus généralement de transformation de la capacité d'action budgétaire des collectivités ?

L'analyse nécessite de prendre en compte les spécificités du régime de coupes budgétaires à la française. La consolidation budgétaire péréquée déployée dans les années 2010 signale le dédoublement de la mission historiquement assignée aux dotations et mécanismes de péréquation : l'ambition est d'atténuer l'effet des coupes dans les recettes de fonctionnement provenant de l'État pour les collectivités qui en sont les plus dépendantes en proportion, mais également de diminuer des inégalités budgétaires structurelles. Il ne s'agit donc pas seulement de limiter l'impact de la baisse de la dotation globale de fonctionnement sur les dépenses des collectivités, c'est-à-dire d'attribuer à la péréquation un rôle de filet de sécurité pour les collectivités reconnues par l'État central comme les plus fragiles financièrement, mais également, au regard de la mission historique de la péréquation, de réduire les écarts budgétaires entre les collectivités.

Deux principaux points d'observation sont retenus pour analyser les mécanismes concrètement à l'œuvre dans les trajectoires fiscal-financières des collectivités. Le premier porte sur des *leviers* d'ajustement budgétaire effectivement mis en œuvre dans les différents types de collectivités observées ; le second interroge les *facteurs* de ces évolutions. Trois principaux facteurs sont analysés en commençant par

la diversité des formes de dépendance s'exerçant sur les budgets des collectivités : depuis les caractéristiques des systèmes territoriaux sous administration des collectivités, en particulier en matière de peuplement (ménages, entreprises), et qui se traduisent plus ou moins directement dans les niveaux de charges et de ressources, jusqu'à la place de financements extérieurs, qu'ils proviennent de l'État central ou de créanciers, et à leurs critères d'attribution auprès des collectivités. Entrent également en compte les choix budgétaires réalisés par les édiles locaux. Il est enfin des facteurs structurels, soit qu'ils relèvent des effets de choix antérieurs (nous avons introduit le concept de « dépendance au sentier » à cette fin), ou de caractéristiques indurées (par exemple les écarts de richesse fiscale potentielle entre systèmes territoriaux), ou encore du jeu discret et répété « d'institutions de second rang » (Lorrain, 2008) qui entrent dans la mécanique des finances publiques locales (à l'image de la revalorisation des bases d'imposition ou du Glissement-Vieillesse-Technicité).

Pour mener à bien ce travail qui aspire à des enseignements transversaux allant par-delà l'observation des singularités des différentes classes décrites ci-dessus, nous continuons de privilégier une lecture attentive aux différenciations budgétaires entre les collectivités locales. Nous repérons des régularités mais également des variations révélées par des cas intermédiaires ou hybrides, voire d'autres plus singuliers par rapport à une tendance dominante. Nous prolongeons aussi l'attention portée à la multidimensionnalité des budgets et aux interdépendances entre postes budgétaires (non seulement directement entre deux postes, mais aussi plus indirectement entre de nombreux postes). En conséquence, l'analyse n'en reste jamais à celle de telle ou telle composante budgétaire prise de manière isolée, mais porte sur un ensemble de postes immédiatement liés, tout en prenant soin d'interroger systématiquement des interdépendances plus indirectes¹³³.

Le traitement effectué est de nature qualitative. Il retient des groupes de variables éclairant différents aspects de notre questionnement (le choix de ces variables est expliqué à l'orée de chacune des 4 sous-sections présentant les résultats), puis, à partir des données réunies dans le [TABLEAU 36](#), procède à leur comparaison entre les 11 classes d'ensembles intercommunaux issues des typologies fiscal-financières¹³⁴. Ceci revient à réaliser une seconde vague de typologies mais sans nouveau traitement automatisé : le protocole de recherche en aurait été fortement alourdi alors que le nombre d'individus à analyser est très faible (n=11). Ce travail prolonge néanmoins les traitements quantitatifs qui précèdent. Outre le recours aux mêmes classes et variables, la plupart des enseignements ont déjà été pointés durant le commentaire des principaux axes factoriels puis à travers les portraits des différentes classes (section 4), et enfin suite à leur réaffectation entre les deux typologies (section 5). Il s'agit désormais de réunir ce qui a été abordé de manière fragmentée dans des enseignements transversaux présentés de manière systématique.

¹³³ Par exemple, l'évolution de la part de l'emprunt dans le financement de l'investissement public local ne peut être réalisée sans prendre en compte les évolutions des autres ressources entrant *directement* dans ce financement (dotations et subventions d'équipement, épargne nette, cessions de patrimoine public). Mais des relations plus lointaines avec d'autres composantes budgétaires sont sous-jacentes, par exemple avec les niveaux des recettes fiscales ou de la dotation globale de fonctionnement qui jouent *indirectement* sur la capacité d'autofinancement de la collectivité, et donc *in fine* sur l'épargne nette mobilisable pour le financement des dépenses d'équipement, à côté, ou en substitut, de l'emprunt.

¹³⁴ Dès lors que l'analyse est réalisée entre les classes, on comprend qu'il n'est pas possible de discuter la diversité interne à chaque classe, en accord avec le traitement typologique choisi.

TABLEAU 36 : INDICATEURS DU PROFIL ET DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DES CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX

N°Var	Variable	Moy.	CAFF1	CAFF2	CAFF3	CAFF4	CAFF5	Moy.	CCFF1	CCFF2	CCFF3	CCFF4	CCFF5	CCFF6
A/Composition														
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>														
FF01	<u>budget total h moy</u>	2249	2844	2375	2287	1879	1993	1861	3073	1720	1870	2119	1474	1692
FF02	<u>perequation rf moy</u>	0,030	0,023	0,025	0,019	0,038	0,049	0,039	0,013	0,030	0,032	0,034	0,052	0,052
FF03	<u>DGF forb rf moy</u>	0,183	0,170	0,183	0,171	0,193	0,200	0,182	0,135	0,167	0,174	0,175	0,204	0,202
FF04	<u>dep eq rf moy</u>	0,338	0,405	0,316	0,334	0,399	0,309	0,415	0,398	0,331	0,505	0,413	0,372	0,449
FF05	<u>emprunts_D_rf_moy</u>	0,086	0,107	0,088	0,073	0,105	0,078	0,096	0,089	0,077	0,099	0,133	0,078	0,111
<i>Dynamique à partir de 2014</i>														
FF06	<u>DF h evol</u>	0,003	-0,005	-0,002	0,002	0,020	0,005	0,009	0,000	0,001	0,012	0,002	0,015	0,016
FF07	<u>diff evol DF</u>	-0,012	-0,025	-0,021	-0,008	0,006	-0,011	-0,006	-0,019	-0,019	-0,005	-0,014	0,001	0,005
FF08	<u>dep eq h evol</u>	-0,121	-0,341	-0,136	-0,095	-0,151	-0,019	-0,109	-0,131	-0,021	-0,172	-0,251	0,016	-0,160
FF09	<u>perequation rf evol</u>	0,002	0,001	0,001	0,001	0,002	0,004	0,003	0,000	0,002	0,002	0,003	0,005	0,005
FF10	<u>DGF h evol</u>	-0,067	-0,080	-0,077	-0,087	-0,040	-0,039	-0,058	-0,122	-0,079	-0,066	-0,063	-0,035	-0,031
B/ Adaptabilité et ajustements budgétaires														
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>														
FF11	<u>Pfisc h moy</u>	973	1121	1005	1120	785	791	771	1541	810	774	791	580	597
FF12	<u>effort fiscal 2013</u>	1,241	1,272	1,252	1,135	1,180	1,387	1,107	0,963	1,084	1,005	1,141	1,173	1,187
FF13	<u>epargne brute rf moy</u>	0,188	0,192	0,162	0,207	0,209	0,186	0,222	0,255	0,196	0,254	0,186	0,215	0,224
FF14	<u>tx endettement 2013</u>	0,930	1,306	1,013	0,752	1,014	0,821	0,900	0,923	0,724	0,912	1,228	0,705	1,026
<i>Dynamique à partir de 2014</i>														
FF15	<u>effort fiscal evol</u>	-0,003	0,017	0,008	0,005	-0,011	-0,031	-0,005	0,015	-0,002	0,002	0,017	-0,020	-0,018
FF16	<u>tx endettement evol</u>	-0,008	-0,060	0,002	-0,002	-0,022	-0,001	-0,007	-0,007	0,009	0,002	-0,037	0,007	-0,026
C/ Mode de financement des investissements														
<i>Situation initiale (2010 à 2013)</i>														
FF17	<u>cessions fi moy</u>	0,063	0,061	0,057	0,077	0,071	0,050	0,055	0,064	0,066	0,045	0,066	0,051	0,049
FF18	<u>dotation hFCTVA subv fi moy</u>	0,227	0,203	0,223	0,215	0,268	0,231	0,289	0,207	0,288	0,301	0,289	0,306	0,298
FF19	<u>epargne nette fi moy</u>	0,312	0,213	0,242	0,410	0,268	0,360	0,321	0,433	0,380	0,324	0,134	0,389	0,263
FF20	<u>emprunts R fi moy</u>	0,337	0,448	0,396	0,252	0,330	0,314	0,297	0,277	0,263	0,267	0,449	0,239	0,333
<i>Dynamique à partir de 2014</i>														
FF21	<u>cessions fi evol</u>	0,001	0,023	0,011	-0,006	-0,018	-0,003	-0,001	0,018	-0,012	0,011	0,002	-0,012	-0,003
FF22	<u>dotation hFCTVA subv fi evol</u>	0,012	0,026	0,021	0,009	0,008	-0,002	0,007	0,022	-0,003	0,006	0,023	-0,002	0,011
FF23	<u>epargne nette fi evol</u>	0,022	0,161	0,009	-0,018	0,047	0,017	0,001	-0,036	-0,066	-0,016	0,115	-0,044	0,063
FF24	<u>emprunts R fi evol</u>	-0,032	-0,184	-0,015	0,002	-0,034	-0,034	-0,012	-0,031	0,032	0,022	-0,116	0,036	-0,056

N°Var	Variable	Moy.	CAFF1	CAFF2	CAFF3	CAFF4	CAFF5	Moy.	CCFF1	CCFF2	CCFF3	CCFF4	CCFF5	CCFF6
Variables supplémentaires (illustratives)														
FF25	stabilite	0,814	0,935	0,853	0,826	0,628	0,805	0,767	0,869	0,822	0,705	0,804	0,755	0,729
FF26	population_moy	168 139	137 271	253 397	151 049	80 398	131 831	21 238	24 938	24 245	20 789	20 804	20 323	19 131
FF27	DF_h_evol1013	0,015	0,019	0,019	0,011	0,013	0,016	0,015	0,018	0,020	0,017	0,016	0,014	0,012
FF28	DGF_forf_rf_evol	-0,014	-0,013	-0,014	-0,014	-0,013	-0,014	-0,014	-0,014	-0,014	-0,014	-0,014	-0,015	-0,014
FF29	perequation h evol	0,041	0,023	0,036	0,022	0,063	0,066	0,064	0,010	0,049	0,059	0,061	0,081	0,085
FF30	dep_eq_h_moy	609	869	595	631	574	510	596	971	466	698	644	445	568
FF31	cessions fi moy1418	0,064	0,084	0,068	0,071	0,053	0,048	0,053	0,083	0,054	0,055	0,068	0,038	0,046
FF32	dotation hFCTVA subv fi moy1418	0,239	0,229	0,244	0,224	0,276	0,230	0,297	0,229	0,285	0,307	0,312	0,304	0,309
FF33	epargne nette fi moy1418	0,334	0,373	0,251	0,392	0,315	0,377	0,323	0,397	0,315	0,308	0,248	0,344	0,326
FF34	emprunts R fi moy1418	0,305	0,264	0,381	0,254	0,296	0,280	0,286	0,246	0,295	0,289	0,334	0,275	0,278
FF35	var impots hab	69	89	89	72	59	52	79	136	77	79	92	62	68
FF36	var pereq hab	12	9	9	3	17	27	17	1	9	12	14	24	26
FF37	var DGF hab	-67	-87	-87	-84	-32	-42	-47	-104	-56	-49	-56	-28	-27
FF38	impots_loc_h_evol	0,0167	0,0192	0,0192	0,0191	0,0197	0,0133	0,0195	0,0194	0,0196	0,0208	0,0231	0,0169	0,0190
FF39	budget_evol	0,000	-0,089	-0,005	0,001	0,019	0,035	0,010	-0,010	0,031	-0,009	-0,057	0,066	-0,000

En gras, valeur significativement différente de la moyenne au seuil statistique de 5 %. Intitulé de variables souligné : variable mobilisée dans la section 6.

Source : élaboration des auteur.e.s

L'analyse porte tout d'abord sur l'évolution de l'investissement public local durant les années 2010 (6.1). Elle teste en particulier l'hypothèse de sa sanctuarisation, puis étudie l'évolution du profil d'investissement et des modes de financement de l'investissement public local. Le passage à une analyse de l'ensemble des types de dépenses des collectivités permet ensuite de discuter l'évolution plus générale des disparités de capacité d'action budgétaire entre les ensembles intercommunaux (6.2). Les scénarii du nivellement par le bas ou par le milieu sont testés, et une réflexion sur les *facteurs* des inégalités territoriales en matière de finances publiques locales est avancée. Ceci invite alors à explorer les ajustements budgétaires qui sous-tendent les évolutions des configurations budgétaires locales (6.3). Observant la diversité des leviers budgétaires mobilisés par les collectivités locales durant les années 2010, mais également d'importantes similarités, plusieurs modes d'ajustement budgétaire sont présentés. La dernière section (6.4) analyse la plus ou moins grande dépendance financière des différents types d'ensembles intercommunaux à partir de deux processus de *dualisation* des configurations budgétaires locales, d'une part entre un recours croissant à des ressources propres *versus*. à des ressources extérieures, d'autre part entre la mobilisation renforcée de recettes pérennes *versus*. de recettes temporaires par l'emprunt. Ceci permet de comparer les trajectoires fiscal-financières des ensembles intercommunaux aux objectifs sous-tendant la politique de resserrement de la contrainte budgétaire, en soulignant l'importance des divergences.

6.1 Sanctuarisation de l'investissement public local ou convergence des profils d'investissement et des modes de financement ?

Le point de départ de la présente recherche est d'interroger l'évolution de l'investissement public local dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire durant les années 2010. L'intérêt d'une entrée par le financement des équipements tient tout d'abord à ce qu'il constitue un *proxy* pertinent de la capacité d'action budgétaire locale, les dépenses d'équipement étant une dimension clé dans la fourniture de services publics locaux, aujourd'hui et à l'avenir (ce point est expliqué dans les sections 1 et 2).

L'intérêt est par ailleurs redoublé par le fait que l'évolution de l'investissement public local dans un contexte de politiques de maîtrise des dépenses publiques, de contrôle de l'endettement et de limitation des prélèvements obligatoires reste très ouverte. D'un côté, ce sont des dépenses discrétionnaires, qui n'ont donc pas l'inertie d'autres plus récurrentes, à l'image des charges associées au fonctionnement des équipements et bâtiments publics, ou encore de la rémunération des personnels nécessaires au fonctionnement de ces équipements et à la fourniture des services publics. De l'autre côté, l'investissement public local fait l'objet d'une grande attention de la part des élites politico-administratives locales et nationales. Il est considéré pour sa participation au développement économique local et national, à son rôle supposé dans la compétition électorale, ou encore pour sa contribution à la constitution et au renouvellement du patrimoine des collectivités. Pour toutes ces raisons, c'est un poste de dépenses susceptible d'offrir une forme de résistance dans l'exercice de la contrainte budgétaire et d'être « sanctuarisé » face à aux autres types de dépenses. Rappelons d'ailleurs que la politique nationale œuvrant à la maîtrise des dépenses publiques visait à inciter les collectivités à limiter la progression de leurs dépenses de fonctionnement, pas de celles d'équipement. Et pourtant, c'est l'un des postes budgétaires qui a le plus fortement chuté lors de la période de resserrement budgétaire.

Dès lors, quelles sont les trajectoires de l'investissement public local parmi les collectivités du bloc communal ? Est-il sanctuarisé ? Le cas échéant, sous quelle forme : s'agit-il d'une hausse de son niveau, son maintien, ou encore d'une baisse moins rapide que celle des dépenses totales ? Surtout, observe-t-on en la matière des trajectoires différenciées entre ensembles intercommunaux, et de quoi dépendent-elles ? Enfin, le déploiement de politiques de resserrement de la contrainte budgétaire au niveau national s'accompagne-

t-il d'évolutions non seulement quantitatives du niveau de l'investissement public local mais également plus qualitatives, par exemple dans le sens d'une réduction des spécificités d'investissement des collectivités, qu'il s'agisse de la *désécialisation* de leur profil d'investissement (plus ou moins fortement ou faiblement investisseur) ou d'une *uniformisation* des modes de financement des investissements ?

Pour répondre à ces questions, l'analyse porte sur des variables qualifiant l'évolution des dépenses des différentes classes des deux univers d'observation. Il s'agit d'observer la trajectoire des dépenses d'équipement bien sûr (FF08), mais aussi de la comparer à celle des autres types de dépenses (voir [TABLEAU 37](#)). Les autres types de dépenses prises en compte sont les dépenses de fonctionnement (FF06) et les dépenses totales (FF39)¹³⁵.

¹³⁵ Les dépenses totales incluent les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement et les dépenses de remboursement des emprunts (principal et intérêt).

TABEAU 37 : PROFIL D'INVESTISSEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX PAR CLASSES FISCALO-FINANCIERES ET LEUR EVOLUTION DURANT LES ANNEES 2010.

Classes	Profil <i>d'investissement*</i>	Évolution du niveau moyen des dépenses			Variation des dépenses d'équipement par rapport	
		Dépenses d'équipement entre le niveau moyen de 2010 à 2013 et celui de 2014 à 2018 (FF08)	Dépenses totales entre 2013 et 2018 (FF39)	Dépenses de fonctionnement entre 2013 et 2018 (FF06)	aux autres dépenses	à celle des autres ensembles intercommunaux
CAFF1	Investisseur	-0,341	-0,089	-0,005	Moins favorable	Moins favorable
CAFF2	Peu investisseur	-0,136	-0,005	-0,002	n.s.	n.s.
CAFF3	Moyen-investisseur	-0,095	0,001	0,002	n.s.	n.s.
CAFF4	Investisseur	-0,151	0,019	0,020	n.s.	n.s.
CAFF5	Peu investisseur	-0,019	0,035	0,005	Moins favorable	Plus favorable
CCFF1	Investisseur	-0,131	-0,010	0,000	n.s.	n.s.
CCFF2	Peu investisseur	-0,021	0,031	0,001	Moins favorable	Plus favorable
CCFF3	Investisseur	-0,172	-0,009	0,012	Moins favorable	Moins favorable
CCFF4	Moyen-investisseur	-0,251	-0,057	0,002	Moins favorable	Moins favorable
CCFF5	Peu investisseur	0,016	0,066	0,015	Moins favorable	Plus favorable
CCFF6	Investisseur	-0,160	-0,000	0,016	Moins favorable	Moins favorable

Notes : * D'après les commentaires de chaque classe (section 4).

En gras, valeur significativement différente de la moyenne au seuil statistique de 5 %.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

6.1.1. L'impossible sanctuarisation de l'investissement public local

L'évolution du niveau de la dotation globale de fonctionnement entre 2010 et 2018 n'est pas favorable à l'investissement public local. Nous avons déjà observé que la baisse moyenne est respectivement de - 10,9 % et de - 12 % pour les ensembles intercommunaux relevant respectivement de l'univers des communautés de communes et des communautés d'agglomération et assimilées. De surcroît, aucune classe ne se distingue des autres par une hausse importante de leurs investissements durant la décennie 2010.

Seule la classe CCFF5 (« Pauvres en rattrapage d'investissement »), constituée d'ensembles intercommunaux moins riches et moins investisseurs que les autres communautés de communes en début de période d'observation, voit-elle le niveau des dépenses d'équipement des ensembles intercommunaux qui la constituent s'accroître légèrement. La hausse est modeste, avec + 1,6 % entre les deux périodes de référence, mais elle tranche tout de même avec la baisse générale observée. L'on ne saurait y lire une priorisation particulière de l'investissement public local car cette hausse limitée s'inscrit dans celle plus générale du budget de cette classe d'ensembles intercommunaux, leurs dépenses de fonctionnement s'accroissant dans la même proportion (+ 1,5 %/an).

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5 sont finalement à rapprocher des autres classes partageant un même profil *peu* ou *moyen-investisseur* et dont le niveau de l'investissement public local est à peu près stabilisé dans la seconde moitié des années 2010. C'est le cas des classes CCFF2 (« une modeste budgétaire cultivée ») et CAFF5 (« pauvres en rattrapage d'investissement »). La légère diminution du niveau de leurs dépenses d'équipement (respectivement de - 2,1 % et de - 1,9 % entre les deux périodes de référence) s'inscrit systématiquement dans le cadre d'une hausse soutenue de leurs dépenses totales par rapport à la moyenne des ensembles intercommunaux (respectivement + 3,1 %/an contre + 1 %/an pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes, et + 3,5 %/an contre 0 %/an pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées). De telle sorte que la quasi-stabilisation des dépenses d'équipement durant la seconde moitié de la décennie observée pour ces trois classes n'accroît pas l'importance relative de l'investissement public local dans leur politique budgétaire. Il s'agit d'une légère progression d'ensembles intercommunaux peu investisseurs face à d'autres ensembles intercommunaux qui le sont plus. Autrement dit, cette progression alimente un rattrapage synonyme d'une convergence de leur profil d'investissement vers la moyenne.

Pour d'autres classes, loin d'être sanctuarisé, l'investissement public local régresse durant la seconde moitié des années 2010 (CAFF1, CCFF3, CCFF4, CCFF6). Il s'agit systématiquement d'ensembles intercommunaux dont le profil est *investisseur* ou *moyen-investisseur*. Notons que pour la classe CAFF1 (« investisseurs riches et endettés en contraction budgétaire »), la baisse générale des dépenses semble emporter sur son passage tous les types de dépenses, autant l'investissement public local que les dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, pour toutes ces classes, qu'il y ait baisse, stagnation ou hausse du niveau total des dépenses, c'est une dynamique plus favorable aux dépenses de fonctionnement qui prédomine, soit que leur niveau baisse moins vite que celui de l'investissement public local (CAFF1), soit qu'il est stable (CCFF4), voire qu'il s'accroît (CCFF3, CCFF6). Il n'y a donc pas sanctuarisation des dépenses d'équipement dans tous ces cas.

Enfin, et sans préjuger des différences potentiellement importantes entre les ensembles intercommunaux qui les composent, notons que les quatre classes restantes (CAFF2, CAFF3, CAFF4, et CCFF1) ne connaissent pas d'évolution particulière par rapport à la moyenne des ensembles intercommunaux du point de vue de leurs dépenses d'équipement. La significativité faible des valeurs les concernant indique que

ces ensembles intercommunaux ne connaissent pas en moyenne une trajectoire sensiblement différente de la tendance générale à la baisse.

Au total, seuls quelques rares profils *peu investisseurs* enregistrent-ils une évolution un peu moins défavorable par rapport à la moyenne des ensembles intercommunaux, voire, dans un cas seulement, une légère hausse du montant des dépenses d'équipement (CCFF5). De telle sorte que, tout en observant une diversité du rythme des évolutions, la tendance moyenne à la baisse est largement suivie par un grand nombre de classes d'ensembles intercommunaux. Rien n'indique donc une sanctuarisation, même relative, de l'investissement public local, bien au contraire.

6.1.2. La convergence des profils d'investissement et des modes de financement de l'investissement public local

C'est en fait un second processus qui permet de comprendre les mutations de l'investissement public local dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire. Il s'agit de la tendance à la convergence vers la moyenne tant des profils d'investissement que des modes de financement de l'investissement public local, c'est-à-dire à ce que nous désignons respectivement comme des processus de désécialisation et d'uniformisation (voir [ENCADRE N° 16](#)).

L'analyse est réalisée à partir des variables portant sur l'évolution des profils d'investissement ([TABLEAU 38](#)), sur les modes de financement des investissements ([TABLEAU 39](#)) et sur leurs évolutions durant les années 2010 ([TABLEAU 40](#)).

ENCADRE N° 16 : DESPECIALISATION ET UNIFORMISATION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

Deux processus aident à qualifier une tendance à la convergence de l'investissement public local vers une situation moyenne.

Le premier consiste en l'étude des profils d'investissement. Nous disons que le profil d'investissement d'un ensemble intercommunal *se désécialise* durant une période donnée (ici les années 2010) dans le cas où des ensembles intercommunaux au profil *investisseur* et qui sont bien souvent *endettés* réduisent leurs investissements et/ou se désendettent, ou encore, lorsque des ensembles intercommunaux au profil *peu investisseur* et qui sont généralement *peu endettés* accroissent l'investissement et leur taux d'endettement.

On réservera le terme pour qualifier des différences de trajectoires *entre* des classes de collectivités, et non pas pour désigner la trajectoire propre d'une classe. Chaque classe est bien sûr susceptible de voir le niveau de ses investissements évoluer à la fois de manière absolue (une baisse ou une hausse des dépenses d'équipement par exemple) ou relative (une baisse ou une hausse plus rapide que d'autres types de dépenses). Néanmoins, le terme de désécialisation sera réservé pour qualifier une évolution de l'investissement public local relativement à celle des autres classes, ici en fonction de la moyenne.

Un second aspect d'intérêt renvoie à l'évolution des modes de financement des dépenses d'équipement. La typologie fiscal-financière a montré comment chaque classe d'ensembles intercommunaux privilégie, par comparaison avec les autres classes, alternativement le recours à l'autofinancement, aux dotations d'équipement ou à l'emprunt (les produits de cession ont un rôle différenciateur plus limité). Il s'agit cette fois d'interroger les recompositions à l'œuvre entre ces différentes ressources abondant les dépenses d'équipement. On propose de qualifier les cas de retour à la moyenne de la part d'une recette d'investissement comme relevant d'un processus *d'uniformisation* des modes de financement de l'investissement public local.

TABEAU 38 : ÉVOLUTION DU PROFIL D'INVESTISSEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX ORGANISÉS PAR CLASSES FISCALO-FINANCIÈRES DURANT LES ANNÉES 2010.

Classes	Profil d'investissement*	Évolution du profil d'investissement			Endetté*	Évolution du taux d'endettement entre 2013 et 2018 (FF16)	Déspécialisation	
		Évolution des dépenses d'équipement entre le niveau moyen de 2010 à 2013 et celui de 2014 à 2018 (FF08)	Évolution des dépenses de fonctionnement entre 2013 et 2018 (FF06)	Évolution des dépenses totales entre 2013 et 2018 (FF39)			Investissement	Endettement
CAFF1	Investisseur	-0,341	-0,005	-0,089	Endetté	-0,060	Oui	Oui
CAFF2	Peu investisseur	-0,136	-0,002	-0,005	Endetté	0,002	-	Inchangé
CAFF3	Moyen-investisseur	-0,095	0,002	0,001	Peu endetté	-0,002	-	Inchangé
CAFF4	Investisseur	-0,151	0,020	0,019	Moyen-endetté	-0,022	Oui, relative ¹	Oui
CAFF5	Peu investisseur	-0,019	0,005	0,035	Peu endetté	-0,001	Spécialisation	-
CCFF1	Investisseur	-0,131	0,000	-0,010	Moyen-endetté	-0,060	Oui, relative ²	Oui
CCFF2	Peu investisseur	-0,021	0,001	0,031	Peu endetté	0,002	Spécialisation	Inchangé
CCFF3	Investisseur	-0,172	0,012	-0,009	Peu endetté	-0,002	Oui	Inchangé
CCFF4	Moyen-investisseur	-0,251	0,002	-0,057	Endetté	-0,022	Oui	Oui
CCFF5	Peu investisseur	0,016	0,015	0,066	Peu endetté	-0,001	Oui	-
CCFF6	Investisseur	-0,160	0,016	-0,000	Endetté	-0,060	Oui	Oui

Notes :* D'après les commentaires pour chaque classe (section 4).

En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

« - » : non significatif. Résultat non interprétable.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

¹ Ensembles intercommunaux investisseurs dont les dépenses d'équipement affichent une évolution non-significativement différente de la stagnation moyenne des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, mais affichant une hausse des dépenses de fonctionnement, impliquant une baisse relative des dépenses d'équipement.

² Ensembles intercommunaux investisseurs dont les dépenses d'équipement affichent une évolution non-significativement différente de la stagnation moyenne des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, mais affectés par une stagnation des dépenses de fonctionnement et une baisse des dépenses totales, indiquant une tendance à la baisse relative de l'investissement public local au sein du budget.

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 39 : COMPARAISON DES MODES DE FINANCEMENT DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX ORGANISES PAR CLASSES FISCALO-FINANCIERES ENTRE 2010 ET 2013.

Variable	Part dans les recettes de financement durant la période allant de 2010 à 2013				Modes principaux de financement de l'investissement public local		Mode dominant de financement de l'investissement public local
	Cessions de patrimoine (FF17)	Dotations d'équipement (FF18)	Épargne nette (FF19)	Emprunts (FF20)	Sur-représentation	Sous-représentation	
					(Principale / Secondaire)		
CAFF1	0,061	0,203	0,213	0,448	<u>Emprunts</u>	<u>Épargne nette</u> <u>Dotations</u>	Emprunteur
CAFF2	0,057	0,223	0,242	0,396	Emprunts	<u>Épargne nette</u>	Emprunteur
CAFF3	0,077	0,215	0,410	0,252	Ressources propres (<u>épargne nette</u> & cessions de patrimoine)	<u>Emprunts</u>	Ressources propres
CAFF4	0,071	0,268	0,268	0,330	Dotations	<u>Épargne nette</u>	Dotations
CAFF5	0,050	0,231	0,360	0,314	Épargne nette	Cessions de patrimoine	Ressources propres
CCFF1	0,064	0,207	0,433	0,277	Ressources propres (<u>épargne nette</u> & cessions de patrimoine)	<u>Emprunts</u> <u>Dotations</u>	Ressources propres
CCFF2	0,066	0,288	0,380	0,263	Ressources propres (<u>épargne nette</u> & <u>cessions de patrimoine</u>)	<u>Emprunts</u>	Ressources propres
CCFF3	0,045	0,301	0,324	0,267		<u>Emprunts</u> <u>Cessions</u>	
CCFF4	0,066	0,289	0,134	0,449	<u>Emprunts</u> Cessions	<u>Épargne nette</u>	Emprunteur
CCFF5	0,051	0,306	0,389	0,239	<u>Épargne nette</u> <u>Dotations</u>	<u>Emprunts</u>	Ressources propres & dotations
CCFF6	0,049	0,298	0,263	0,333	<u>Emprunts</u>	<u>Ressources propres</u> <u>(épargne nette &</u> <u>cessions de patrimoine)</u>	Emprunteur

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %. En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 40 : ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX ORGANISES PAR CLASSES FISCALO-FINANCIERES DURANT LES ANNEES 2010.

Variable	Différence de la part dans les recettes de financement de la période allant de 2014 à 2018 par rapport à celle allant de 2010 à 2013				Évolutions principales		Tendance d'ensemble
	Cessions de patrimoine (FF21)	Dotations d'équipement (FF22)	Épargne nette (FF23)	Emprunts (FF24)	À la baisse	À la hausse	
					(principale / secondaire)		
CAFF1	0,023	0,026	0,161	-0,184	Emprunts Dotations	<u>Épargne nette</u> <u>Cessions</u>	Uniformisation
CAFF2	0,011	0,021	0,009	-0,015		<u>Cessions</u>	Inchangée
CAFF3	-0,006	0,009	-0,018	0,002	<u>Épargne nette</u>	<u>Emprunts</u> ¹	Uniformisation
CAFF4	-0,018	0,008	0,047	-0,034	Cessions		Inchangée
CAFF5	-0,003	-0,002	0,017	-0,034	Dotations		Inchangée
CCFF1	0,018	0,022	-0,036	-0,031	<u>Épargne nette</u>	<u>Dotations</u> <u>Cessions</u>	Uniformisation
CCFF2	-0,012	-0,003	-0,066	0,032	Ressources propres (épargne nette & cessions)	<u>Dotations</u> <u>Cessions</u>	Uniformisation
CCFF3	0,011	0,006	-0,016	0,022		<u>Emprunts</u> <u>Cessions</u>	Uniformisation
CCFF4	0,002	0,023	0,115	-0,116	<u>Emprunts</u> Cessions	<u>Épargne nette</u>	Uniformisation
CCFF5	-0,012	-0,002	-0,044	0,036	<u>Épargne nette</u> <u>Dotations</u> Cessions	<u>Emprunts</u>	Uniformisation
CCFF6	-0,003	0,011	0,063	-0,056	<u>Emprunts</u>	<u>Épargne nette</u>	Uniformisation

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

¹ Part de l'emprunt stable face à une baisse moyenne importante pour les autres ensembles intercommunaux

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

Les données révèlent une double tendance à la convergence, d'une part, des profils d'investissement avec une déspecialisation observée pour nombre de classes, en particulier pour les classes d'ensembles intercommunaux les plus investisseurs et endettés, et d'autre part, des modes de financement de l'investissement public local, avec une uniformisation entre les différentes classes.

Pour le premier aspect, le constat de la convergence entre les profils d'investissement est vérifié pour les classes d'ensembles intercommunaux *investisseurs* et *moyen-investisseurs* qui sont par ailleurs généralement endettés. Ainsi les ensembles intercommunaux de ces classes réduisent-ils tous leurs dépenses d'équipement, soit de manière absolue par une baisse de leur niveau (CAFF1, CCFF3, CCFF6, CCFF4), soit dans le cas de leur stagnation, de manière relative en raison d'une évolution moins favorable par rapport aux dépenses de fonctionnement (CAFF4 et CCFF1). Ceci s'accompagne d'une baisse de leur taux d'endettement (à l'exception de la classe CCFF3 qui est la seule où l'endettement est stable, probablement parce qu'il était peu élevé en début de période, contrairement aux autres classes des profils *investisseur* et *moyen-investisseur*).

Cette évolution du profil d'investissement des classes d'ensembles intercommunaux *investisseurs* et *moyen-investisseurs*, dans le sens d'une déspecialisation, s'accompagne dans le même temps d'une seconde forme de convergence concernant cette fois leurs modes de financement de l'investissement public local, en raison de leur uniformisation. Les classes ayant traditionnellement plus eu recours à l'emprunt enregistrent une baisse de leur endettement, alors que la part de l'épargne nette s'accroît (CAFF1, CCFF4, CCFF6) ; celles qui mobilisaient plutôt l'autofinancement au début des années 2010, recourent de manière plus forte à d'autres ressources dans la seconde moitié de la décennie : outre les cessions, s'ajoutent soit l'emprunt (CCFF3), soit des dotations d'équipement (CCFF1). Seuls les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4, dont les modes de financement des investissements se distinguaient en début de période par un recours en proportion plus important aux dotations d'équipement, ne connaissent pas d'évolution notable de ce point de vue.

De leur côté, les trajectoires des 4 classes d'ensembles intercommunaux les moins investisseurs (CAFF2, CAFF5, CCFF2, CCFF5) ainsi que d'une dernière au profil intermédiaire *moyen-investisseur* (CAFF3) sont plus complexes à interpréter. La classe CAFF2, dont on se souvient que la position au sein de l'univers des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées est la plus moyenne, ne connaît pas d'évolutions particulières. C'est vrai du taux d'endettement, qui reste stable, ou encore des modes de financement des investissements également inchangés, avec une place importante de l'emprunt tout au long des années 2010. Ne pouvant contribuer par définition à la déspecialisation observée pour d'autres classes en raison de leur position moyenne, les ensembles intercommunaux de cette classe confortent néanmoins cette tendance en ne s'éloignant pas du profil moyen qu'ils occupaient dès le début de la décennie.

Il en va différemment pour les autres classes au profil *peu investisseur*. Précisons d'abord qu'on ne sait pas forcément comment leur taux d'endettement initialement faible évolue plus récemment. Si l'on peut dire que la stabilité l'emporte pour les ensembles intercommunaux des classes CCFF2 et CAFF3, leur évolution n'est pas interprétable pour les ensembles intercommunaux des classes CAFF5 et CCFF5. Ce point mis à part, les ensembles intercommunaux *peu investisseurs* ont néanmoins tendance à voir leur profil d'investissement conserver voire accroître leur spécialisation (d'ensembles peu investisseurs). Certains maintiennent un profil peu investisseur en raison d'une variation du montant des dépenses d'équipement similaire à celle des dépenses de fonctionnement comme pour la classe CCFF5, ou alors d'une évolution pas

significativement différente de la moyenne pour la CAFF3. D'autres renforcent ce trait avec des dépenses d'équipement qui évoluent moins favorablement que le reste de leurs dépenses (CAFF5, CCF2). Ceci peut s'accompagner, comme pour la classe CAFF5, d'une stabilité relative des modes de financement des investissements, mais les cas d'uniformisation sont plus fréquents (CAFF3, CCF2 et CCF5). Ainsi des classes d'ensembles intercommunaux ayant anciennement recours à l'autofinancement (CAFF3, CCF2), complété parfois par une part importante de dotations d'équipement (CCF5), bien que peu endettés et toujours peu investisseurs nous venons de le voir, voient la part des emprunts s'accroître, correspondant bien à une uniformisation des modes de financement de l'investissement public local.

Au total, la convergence des profils d'investissement ainsi que des modes de financement des dépenses d'équipement est prédominante, même si elle n'est pas observée pour toutes les classes. Sur ce dernier point, nous remarquons que les différences reflètent des évolutions contrastées entre les deux univers d'observation. La déspecialisation du profil d'investissement et d'endettement est marquée pour celui des communautés de communes (5 classes sur 6 pour l'investissement ; 3 sur les 5 classes significatives pour le taux d'endettement). Il en va de même pour le processus d'uniformisation de leurs modes de financement qui concerne l'ensemble des classes des communautés de communes.

Le constat est moins partagé pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. Une seconde tendance s'exprime également, celle d'une inertie de leurs profils. Ceci contribue, pour la classe CAFF5 seulement, au maintien des spécificités d'investissement et d'endettement, ou alors seulement à celui des modes de financement de l'investissement public local (pour les CAFF2 et CAFF3). Ces formes d'inertie pourraient tenir à des évolutions moins marquées pour certains ensembles intercommunaux, soit que la modestie de leurs dépenses en regard de leur richesse potentielle leur permet d'amortir avec plus de facilité le choc de la réduction des transferts centraux, sans que ces collectivités aient à trop altérer leur profil d'investissement (CAFF3), soit que ces ensembles intercommunaux sont dès le départ dans le profil le plus moyen (CAFF2) et qu'en conséquence leur inertie consolide *de facto* le processus de convergence vers un profil d'investissement et un modèle de financement moyens.

Ces quelques exceptions ne sauraient néanmoins masquer l'enseignement principal de ce premier développement. Loin d'une sanctuarisation de l'investissement public local, l'évolution principale observée concernant les dépenses d'équipement est celle d'une double tendance, d'une part, à la *déspecialisation* des profils d'investissement (des ensembles intercommunaux investisseurs qui réduisent leurs investissements et inversement; des endettés qui le deviennent moins, et inversement), et d'autre part à l'*uniformisation* des modes de financement (des modes reposant sur des ressources propres qui font plus appel à l'emprunt, et inversement).

Comment s'inscrit cette double évolution de l'investissement public local dans celle plus générale de l'ensemble des dépenses des collectivités ? Le gel puis la baisse de la dotation globale de fonctionnement sont-ils accompagnés par une baisse du niveau des dépenses totales ? Et si oui, est-elle uniforme ou bien la consolidation budgétaire péréquée est-elle synonyme de trajectoires de dépenses différenciées, en faveur des collectivités considérées par l'État comme structurellement les plus fragiles par exemple ?

6.2 L'évolution générale des dépenses des collectivités : de l'hypothèse du nivellement au constat de la reproduction des inégalités

L'interrogation passe d'une analyse des seules dépenses d'équipement à celle plus générale de l'ensemble des dépenses des collectivités. Ceci permet de renseigner l'évolution de la capacité d'action budgétaire des collectivités au cours d'une décennie caractérisée par un exercice de contrainte budgétaire qui va en se renforçant, en particulier à partir de 2014. Observe-t-on une tendance à la réduction de cette capacité d'action, et le cas échéant avec quelles disparités entre les différents ensembles intercommunaux ?

L'analyse est conduite en interrogeant l'effet des dotations et mécanismes de péréquation qui modulent la baisse des transferts centraux entre les différentes collectivités, et dont l'importance relative va croissant tout au long de la décennie. Si le gel et les coupes dans la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement entraînent une diminution des recettes pour les collectivités, et sont susceptibles de pousser à la réduction de leurs dépenses, comment la péréquation joue-t-elle ? Neutralise-t-elle la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités considérées comme structurellement désavantagées par la puissance publique centrale, en raison notamment de la faiblesse de leur richesse et de l'importance de leurs charges ? À défaut, l'atténuation qu'elle permet à l'endroit de ces collectivités limite-t-elle les effets du resserrement de la contrainte budgétaire sur leur capacité d'action budgétaire ? Plus largement, comment évoluent les disparités entre collectivités : en résulte-t-il une réduction des écarts de dépenses, qui serait plus favorable aux collectivités les moins aisées, c'est-à-dire à un processus de nivellement des dépenses permettant aux collectivités à la base fiscale moindre de maintenir leurs dépenses quand celles des plus riches baisseraient (scénario de nivellement des dépenses par le bas), voire de les augmenter (nivellement par le milieu) ?

Deux jeux de données sont mobilisés. Le premier correspond à des variables qualifiant l'importance et l'évolution des concours financiers centraux dans les budgets des collectivités enquêtées, en particulier celles de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation (TABLEAU 41). L'importance du niveau de richesse fiscale potentielle dans la détermination du taux de péréquation par l'État invite également à faire figurer le potentiel fiscal dans cet ensemble¹³⁶. Ce premier jeu de données est contrasté avec celles réunies dans un second tableau (TABLEAU 42) portant sur l'évolution des différents types de dépenses des ensembles intercommunaux. Si le point d'entrée de la recherche est celui des dépenses d'équipement, dont nous faisons un analyseur central de la capacité d'action budgétaire, il est intéressant à ce stade d'observer les variations de l'ensemble des dépenses, dont celles de fonctionnement.

Après une analyse de l'évolution des classes d'ensembles intercommunaux les plus aisés (6.2.1), puis les moins riches (6.2.2.), la discussion porte sur l'évolution générale des disparités interterritoriales de capacité d'action budgétaire (6.2.3).

¹³⁶ Voir par exemple les notes annuelles d'information émanant du Ministère de l'Intérieur et indiquant le mode de répartition de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU).

TABEAU 41: NIVEAU DE RICHESSE ET DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT PAR CLASSES FISCALO-FINANCIERES DURANT LES ANNEES 2010.

	Richesse fiscale (FF11)	Part forfaitaire de la DGF dans les recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013 (FF03)	Part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013 (FF02)	Intensité de la baisse de la DGF entre 2013 et 2018 (FF10)	Variation de la DGF en euros par habitant entre le niveau moyen de 2010 à 2013 et celui de 2014 à 2018 (FF37)	Évolution de la péréquation entre 2013 et 2018 (FF09)	Évolution de la péréquation en euros par habitant entre le niveau moyen de 2010 à 2013 et celui de 2014 à 2018 (FF36)
CAFF1	1121	0,170	0,023	-0,080	-87	0,001	9
CAFF2	1005	0,183	0,025	-0,077	-87	0,001	9
CAFF3	1120	0,171	0,019	-0,087	-84	0,001	3
CAFF4	785	0,193	0,038	-0,040	-32	0,002	17
CAFF5	791	0,200	0,049	-0,039	-42	0,004	27
CCFF1	1541	0,135	0,013	-0,122	-104	0,000	1
CCFF2	810	0,167	0,030	-0,079	-56	0,002	9
CCFF3	774	0,174	0,032	-0,066	-49	0,002	12
CCFF4	791	0,175	0,034	-0,063	-56	0,003	14
CCFF5	580	0,204	0,052	-0,035	-28	0,005	24
CCFF6	597	0,202	0,052	-0,031	-27	0,005	26

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 42 : ÉVOLUTION DES DEPENSES PAR CLASSES FISCALO-FINANCIERES DURANT LES ANNEES 2010.

	Évolution des dépenses totales entre 2013 et 2018 (FF39)	Évolution des dépenses de fonctionnement entre 2013 et 2018 (FF06)	Différence d'évolution des dépenses de fonctionnement entre la période 2014-2018 et la période 2010-2013 (FF07)	Évolution des dépenses d'équipement entre le niveau moyen de 2010 à 2013 et celui de 2014 à 2018 (FF08)
CAFF1	-0,089	-0,005	-0,025	-0,341
CAFF2	-0,005	-0,002	-0,021	-0,136
CAFF3	0,001	0,002	-0,008	-0,095
CAFF4	0,019	0,020	0,006	-0,151
CAFF5	0,035	0,005	-0,011	-0,019
CCFF1	-0,010	0,000	-0,019	-0,131
CCFF2	0,031	0,001	-0,019	-0,021
CCFF3	-0,009	0,012	-0,005	-0,172
CCFF4	-0,057	0,002	-0,014	-0,251
CCFF5	0,066	0,015	0,001	0,016
CCFF6	-0,000	0,016	0,005	-0,160

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

6.2.1. La baisse de la dotation globale de fonctionnement s'accompagne-t-elle d'une diminution des dépenses pour les classes d'ensembles intercommunaux les plus riches ?

Sept classes d'ensembles intercommunaux disposent d'un potentiel fiscal significativement plus élevé que la moyenne et peuvent être considérées à ce titre comme réunissant des ensembles intercommunaux *riches* ou *moyen-riches* (CAFF1, CAFF2, CAFF3, CCFF1, CCFF2, CCFF3, CCFF4, voir la variable FF11 du TABLEAU 41). Six d'entre elles sont affectées par une baisse significative et forte, voire la plus forte, de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement perçue par les ensembles intercommunaux. Pour l'unique classe dont la variation n'est pas statistiquement significative (CAFF1), le montant de dotation diminue néanmoins avec - 87 €/hab. entre le niveau de la période allant de 2010 à 2013 et celui de la période allant de 2014 à 2018, soit l'une des baisses les plus élevées en valeur. Par ailleurs, conformément à l'importance du critère de la richesse fiscale dans son calcul, aucune de ces 7 classes ne bénéficie de manière soutenue de la péréquation. Surtout, alors que sa part s'accroît en moyenne tout au long des années 2010, l'évolution positive de la péréquation est bien moindre pour ces classes riches ou moyen-riches, contrastant, nous le verrons, avec les classes réunissant les ensembles intercommunaux moins aisés¹³⁷.

La baisse de la dotation globale de fonctionnement s'accompagne-t-elle d'une tendance à la stagnation, voire à la diminution des dépenses pour ces ensembles intercommunaux plus aisés fiscalement ? En particulier, si nous avons vu que l'investissement public local n'est pas sanctuarisé, comment les dépenses de fonctionnement explicitement visées par l'État central évoluent-elles de leur côté ?

Seules 3 des 7 classes disposant d'un potentiel fiscal significativement plus élevé, voient le niveau de leurs dépenses évoluer à la baisse durant les années 2010. Il s'agit de la classe la plus riche des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (CAFF1), et de deux classes de l'univers des communautés de communes (CCFF3 et CCFF4) au profil *moyen-riche*. Dans ces trois cas, l'investissement public local est affecté par une baisse forte, et même très forte parfois. Les dépenses de fonctionnement sont plus préservées, au moins pour les ensembles intercommunaux de la CCFF4 qui maintiennent leur niveau ou pour ceux de la CCFF3 qui l'accroissent entre 2013 et 2018. Cette situation pourrait n'être d'ailleurs que temporaire : les ensembles intercommunaux de ces trois classes voient leurs dépenses de fonctionnement ralentir de manière plus rapide durant la seconde moitié des années 2010 (voir la variable FF06).

Pour autant, ce processus de nivellement est complété par un second qui, sans contribuer systématiquement à une évolution opposée, atteste de l'existence d'une trajectoire assez différente : pour d'autres classes d'ensembles intercommunaux au profil *riche* et *moyen-riche*, il n'y a pas de baisse notable de leurs dépenses. Alors qu'elles réunissent des ensembles intercommunaux aisés, et même les plus aisés fiscalement, et que la baisse de la dotation globale de fonctionnement y est la plus marquée en intensité, ces classes d'ensembles intercommunaux se caractérisent par la stabilité de leurs dépenses. Voici des collectivités qui semblent parvenir à absorber la baisse de la dotation globale de fonctionnement, sans ce que ceci ne les amène à réviser de fond en comble leurs politiques de dépenses¹³⁸.

¹³⁷ Cette évolution moins favorable de la péréquation est observée pour 6 classes (CAFF1, CAFF2, CAFF3, CCFF1, CCFF2, et CCFF3). La dernière (CCFF4), affiche quant à elle une variation qui n'est pas significativement différente de la moyenne observée pour les communautés de communes : ceci confirme que les ensembles intercommunaux qui la constituent ne bénéficient pas d'une évolution particulièrement favorable, par contraste, nous le verrons, avec des classes moins aisées fiscalement.

¹³⁸ La classe CAFF2 connaît une évolution intermédiaire, nous allons le voir, qui laisse à penser que ses ensembles intercommunaux sont exposés à une forte tension sur leurs ressources, susceptible de conduire à une transformation plus profonde de leurs politiques budgétaires.

Les trois classes réunissant des ensembles intercommunaux en moyenne les plus riches (CAFF3, CCFF1 et CCFF2) l'illustrent. Bien qu'affectés de manière intense par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, leur trajectoire en matière de dépenses est inchangée. Pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3 (« riches et autocentrés budgétairement stables »), aucune variation significative n'est observée. Pour la classe CCFF2 (« modestie budgétaire cultivée »), le scénario d'un nivellement des dépenses des ensembles intercommunaux les plus riches est encore moins avéré. Loin de baisser, leurs dépenses totales et de fonctionnement s'accroissent, en décalage avec les attentes de l'État central soucieux d'un ralentissement de la progression de ce type de dépenses. Les ensembles intercommunaux de cette classe ne se contentent donc pas d'absorber le gel puis la diminution de la dotation globale de fonctionnement pourtant particulièrement intense à leur rencontre, ils renforcent leur capacité d'action budgétaire. La situation est un peu plus difficile à interpréter pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 (« investisseurs riches en contraction ») que nous avons hésité à rapprocher de ceux de la classe CAFF2 décrite ci-dessous. Sur l'ensemble de la période, leur capacité d'action budgétaire est maintenue relativement aux autres ensembles intercommunaux : les dépenses d'équipement ne connaissent pas d'inflexion particulière, les dépenses totales et de fonctionnement sont significativement stables. Néanmoins, leur trajectoire récente indique un ralentissement accéléré des dépenses de fonctionnement durant la seconde moitié des années 2010, pointant une inflexion possible à mesure du resserrement de la contrainte budgétaire, que cette dernière impulsée par l'État ou qu'elle soit reprise à leurs comptes par les élites politico-administratives locales, ou les deux.

Les ensembles intercommunaux de la classe CAFF2 (« dépensiers et endettés en forte contraction ») sont, comme bien souvent, dans une position plus intermédiaire. Il n'y a pas une variation significativement défavorable de leurs dépenses totales, qui en moyenne stagnent sur la période. Leurs dépenses de fonctionnement enregistrent néanmoins une légère décroissance. De telle sorte que la relative stabilité de leur capacité d'action budgétaire pourrait n'être finalement que temporaire : d'une part, l'investissement public local a enregistré une diminution sensible, d'autre part, la baisse de leurs dépenses de fonctionnement dans la seconde moitié des années 2010 est deux fois plus forte que la moyenne de l'univers des ensembles composés de communautés d'agglomération et assimilées (avec - 2,1 points de base). Il est possible que les ensembles intercommunaux de cette classe CAFF2 basculent prochainement dans le scénario décrit ci-dessus du nivellement, si le resserrement de la contrainte budgétaire venait à s'intensifier, ou même à perdurer.

Au total, si elle affecte intensément toutes les classes d'ensembles intercommunaux au profil fiscalement *riche* ou *moyen-riche*, et que la péréquation n'en atténue pas l'intensité, l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement sur la capacité d'action budgétaire est mitigé. Pour une partie des classes (CAFF1, CCFF3, CCFF4), elle s'accompagne d'une évolution en profondeur des trajectoires en matière de dépenses, avec une contraction marquée. Néanmoins, d'autres classes, presque toujours les plus aisées, ne connaissent pas un tel *aggiornamento* budgétaire : leurs trajectoires en matière de dépenses perdurent, comme si elles disposaient de ressources suffisantes et de marges de manœuvre pour ne pas altérer, au moins temporairement, leurs politiques budgétaires. C'est donc un bilan contrasté que révèle l'analyse : non pas une dégringolade généralisée des dépenses des ensembles intercommunaux fiscalement plus avantagés, mais une tendance à un nivellement partiel. On ne saurait néanmoins exclure, à l'image des ensembles intercommunaux des classes CAFF2 et, dans une mesure moindre CCFF1, que la consolidation budgétaire appliquée aux ensembles intercommunaux les plus riches, c'est-à-dire ceux bénéficiant le moins de l'effet atténuateur des dotations et mécanismes de péréquation, ne les expose progressivement à l'adoption d'un tel *aggiornamento* budgétaire si la contrainte budgétaire perdure, ou si elle se resserre encore.

6.2.2. Comment évoluent les dépenses des classes d'ensembles intercommunaux les moins aisés ?

Les ensembles intercommunaux à plus faible niveau de richesse fiscale (CAFF4, CAFF5, CCFF5, CCFF6) ne sont pas épargnés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement : toutes les classes enregistrent une évolution significativement négative du niveau de la dotation forfaitaire. Elle est néanmoins atténuée par le mécanisme de la péréquation qui tempère la baisse du niveau de la dotation globale de fonctionnement de 17 à 27 €/hab. entre les deux périodes d'observation (2010 à 2013 *versus* 2014 à 2018). Ce montant n'est pas très important dans l'absolu puisqu'il est de l'ordre de 1 % des recettes totales de ce type de collectivités. Son effet sur l'évolution du niveau de la dotation globale de fonctionnement durant la même période n'est cependant pas à négliger. Nous calculons que la péréquation atténue la baisse du niveau de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement entre ces deux périodes de respectivement 34 % et 40 % pour les deux classes d'ensembles intercommunaux relevant de l'univers des communautés d'agglomération les moins avantagées fiscalement (CAFF4, CAFF5), et de 46 % et 49 % pour celles du groupe des communautés de communes (CCFF5, CCFF6). L'atténuation n'est donc pas négligeable pour les ensembles intercommunaux les moins aisés, même si leur effet, nous le verrons, n'est pas suffisant pour contribuer à une réduction des inégalités budgétaires.

Ceci interroge sur le scénario à l'œuvre : le niveau des dépenses a-t-il tendance à diminuer parallèlement à la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, et en prenant en compte les leviers d'ajustement plus ou moins limités et inégalement mobilisés des collectivités ? Ou est-ce le scénario d'un nivellement qui prédomine, qu'il s'agisse d'un nivellement par le bas, c'est-à-dire d'une stabilisation des dépenses des collectivités les moins riches, ou d'un nivellement par le milieu dans le cas d'une hausse de leurs dépenses ?

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF5 (« pauvres en rattrapage d'investissement ») participent clairement du scénario de nivellement par le milieu. En dépit des coupes budgétaires centrales, d'ailleurs fortement atténuée par la péréquation pour ce qui les concerne, leurs dépenses totales connaissent une hausse soutenue, qui vaut tant pour les dépenses de fonctionnement que pour celles d'équipement. La baisse des ressources transférées par l'État ne les aura donc pas empêchés d'accroître un niveau de dépenses dont on doit néanmoins rappeler qu'il est particulièrement bas.

Pour les autres classes, le constat est plutôt celui d'un nivellement *par le bas*, au sens où les dépenses de leurs ensembles intercommunaux sont, au mieux, maintenues. C'est tout d'abord le cas de la classe CCFF6 (« investisseurs pauvres et endettés »). S'il y a un rattrapage, celui-ci est relatif à la trajectoire de certaines classes d'ensembles intercommunaux plus riches qui réduisent plus fortement leurs dépenses. Pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF4 (« investisseurs pauvres et endettés »), la situation est à peu près semblable : l'analyse ne révèle pas une évolution significative des dépenses totales. C'est à peine s'il y a une évolution un peu plus favorable du niveau des dépenses de fonctionnement avec une légère hausse durant la décennie (qui contraste avec la stabilité moyenne observée pour les ensembles intercommunaux relevant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées), et une décroissance moins accélérée durant la deuxième moitié des années 2010. Pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF5 enfin (« collectivités pauvres en rattrapage d'investissement »), l'interprétation en matière de capacité d'action budgétaire est plus délicate. La hausse des dépenses totales s'accompagne d'une baisse de l'investissement public local, mais sans un accroissement remarquable des dépenses de fonctionnement. Elle pourrait dès lors s'expliquer par une politique de désendettement à travers un effort accru de remboursement du capital des

emprunts en cours. Pour cette raison, la classe CAFF5 relèverait également d'un scénario de nivellement par le bas.

Au total, on retiendra deux principaux enseignements sur l'évolution des dépenses des onze classes issues des typologies fiscalo-financières. Le premier conforte l'idée d'un nivellement de leur capacité d'action budgétaire (TABLEAU 43). Des classes d'ensembles intercommunaux au profil *riche* ou *moyen-riche* réduisent fortement leurs dépenses, quand d'autres, fiscalement moins avantagées, parviennent à stabiliser, voire pour l'une d'entre elles, à accroître leurs dépenses. Ceci attesterait d'un scénario de nivellement par le bas, voire, dans ce dernier cas, par le milieu. Cette évolution ne peut être entièrement attribuée à la péréquation qui n'annule pas les coupes dans la dotation globale de fonctionnement même si elle les atténue, dans une proportion estimée entre un tiers et la moitié selon les classes.

Le second enseignement complète en l'enrichissant le premier. Il existe des évolutions concomitantes qui ne permettent pas de généraliser entièrement l'idée d'un nivellement d'ensemble. C'est tout particulièrement le cas de classes réunissant des ensembles intercommunaux au profil fiscalement *riche*, dont les ensembles intercommunaux stabilisent leur trajectoire dépensière en dépit de la forte baisse de leur dotation globale de fonctionnement. Dans leurs cas, il n'y a pas diminution de la capacité d'action budgétaire mais maintien de leur mode de développement fiscalo-financier. Il existe de surcroît une classe en situation intermédiaire (CAFF2) (voire dans une mesure moindre une seconde : CCFF1) pour laquelle une stabilité du niveau de ses dépenses est observée. Cette stabilité est néanmoins incertaine, car le budget de ces ensembles intercommunaux est susceptible de connaître une inflexion à la baisse dans le cas d'une persistance de la politique de resserrement de la contrainte budgétaire.

TABLEAU 43 : BAISSÉ DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ D'ACTION BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS : CONTRIBUTIONS DES DIFFÉRENTES CLASSES.

	Évolution
CAFF1	Nivellement
CAFF2	Stabilité incertaine
CAFF3	Stabilité
CAFF4	Nivellement par le bas
CAFF5	Nivellement par le bas
CCFF1	Stabilité (incertaine)
CCFF2	Stabilité
CCFF3	Nivellement
CCFF4	Nivellement
CCFF5	Nivellement par le bas
CCFF6	Nivellement par le haut

Source : élaboration des auteur.e.s

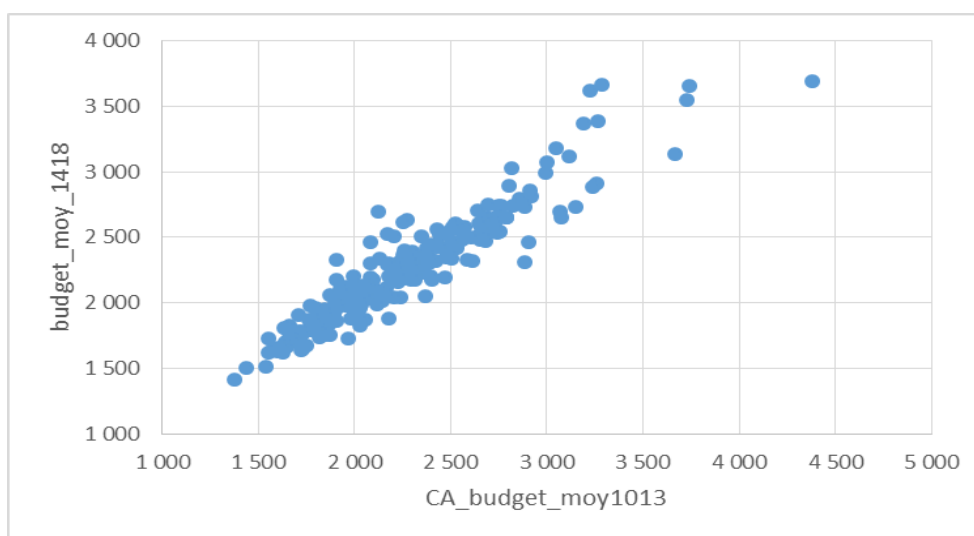
6.2.3. La persistance des inégalités budgétaires : centralité de la richesse fiscale, rôle limité de la péréquation

Dès lors que des ensembles intercommunaux aisés réduisent la voilure budgétaire, et que les moins avantagés fiscalement maintiennent, voire accroissent leurs dépenses, les disparités de dépenses entre les collectivités du bloc communal sont susceptibles de se réduire. Le scénario d'un nivellement, même

incomplet, des dépenses des collectivités du bloc communal se traduit-il par une réduction des inégalités budgétaires ?

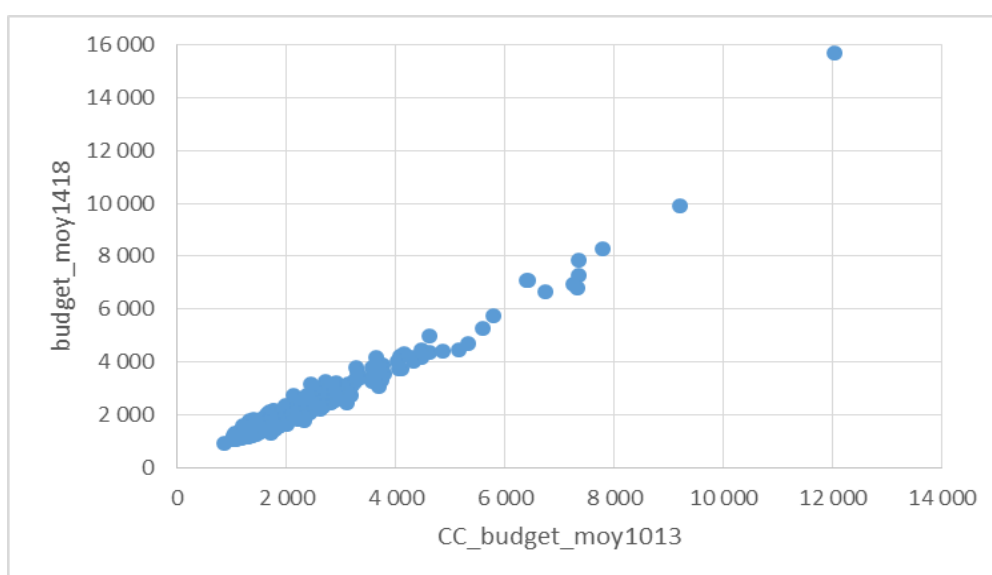
On peut pour cela comparer la distribution du niveau des dépenses des différents ensembles intercommunaux entre la période allant de 2010 à 2013 et celles allant de 2014 à 2018. Ce calcul est réalisé pour chacun des deux univers d'ensembles intercommunaux (voir [FIGURE 20](#) et [FIGURE 21](#)). Le résultat infirme l'idée d'une réduction des inégalités budgétaires. Le constat est au contraire celui d'une forte persistance de ces dernières dans le niveau des dépenses, ce dont témoigne le coefficient directeur de la pente sur ces deux graphiques (proche de 1).

FIGURE 20 : COMPARAISON DU NIVEAU DU BUDGET TOTAL DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES ENTRE LA PERIODE 2010 A 2013 ET 2014 A 2018



Notes : Valeurs exprimées en euros par habitant. Abscisses : période 2010 à 2013 ; Ordonnées : période 2014 à 2018.
Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 21 : COMPARAISON DU NIVEAU DU BUDGET TOTAL DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES ENTRE LA PERIODE 2010 A 2013 ET 2014 A 2018



Note : Valeurs exprimées en euros par habitant. Abscisses : période 2010 à 2013 ; Ordonnées : période 2014 à 2018.
Source : élaboration des auteur.e.s

Si l'analyse de l'ensemble des raisons de la reproduction des inégalités budgétaires durant les années 2010 n'est pas du ressort de la présente recherche, deux pistes peuvent être empruntées à la lueur des données à disposition, en commençant par le rôle de la péréquation.

Conformément à l'objectif gouvernemental d'accompagner des collectivités incitées à participer à la politique dite de maîtrise des dépenses publiques tout en étant déjà en situation de fragilité budgétaire, la péréquation atténue bien l'intensité de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (nous l'avons estimé ci-dessus entre un tiers et la moitié selon les classes). Sans qu'il s'agisse de les « égaliser », son effet sur les niveaux de dépenses respectifs reste néanmoins faible : à l'exception de la classe CCFF5, dont le niveau s'accroît, il tend à stagner pour toutes les autres classes regroupant des ensembles intercommunaux peu aisés. Comme d'un autre côté nombre d'ensembles intercommunaux plus aisés ne baissent pas leurs dépenses, les évolutions ne sont pas suffisantes pour induire une réduction visible des inégalités dans les niveaux de dépenses entre les différentes classes de collectivités du bloc communal durant les années 2010 du seul fait de la péréquation.

Pour que la péréquation contribue à cet objectif, il aurait fallu qu'elle compense en totalité la baisse de la dotation globale de fonctionnement pour les ensembles intercommunaux les moins aisés, ou plus sûrement encore, qu'elle permette une hausse du niveau de la dotation globale de fonctionnement. C'est la condition pour que plutôt que de constituer un outil d'atténuation des coupes, la péréquation puisse contribuer à neutraliser les effets de cette politique de maîtrise des dépenses, voire à surdoter les collectivités les plus déshéritées en raison des caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent.

Un second facteur éclairant la reproduction des inégalités budgétaires tient à la persistance des écarts de richesse entre les systèmes territoriaux durant les années 2010. Le traitement typologique a montré comment le principal facteur organisant les différenciations budgétaires entre collectivités est constitué par leur potentiel fiscal (voir l'analyse des variables de l'axe factoriel 1 en 4.2.1.1 et 4.3.1.1). Or, le niveau des dépenses totales des ensembles intercommunaux et celui de leur richesse fiscale sont intensément liés avec un taux de corrélation entre ces deux variables de 0,830 pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés de communes, et de 0,719 pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées.

L'importance du niveau de richesse dans les inégalités budgétaires fournit une explication à la reproduction de ces dernières. En effet, le potentiel fiscal est doté d'une très forte inertie au pas de temps considéré. Les caractéristiques des systèmes territoriaux qui sous-tendent la richesse fiscale des collectivités locales, en particulier les spécificités de leur peuplement (ménages, entreprises), sont affectées par une inertie longue. Nous le vérifierons dans la section suivante au moyen d'une typologie socio-territoriale. Retenons à ce stade que les territoires sont inscrits dans des dynamiques de changement de moyenne durée (déprise, croissance, stagnation) peu susceptibles d'inversions sur la période étudiée, et que ceci a un effet fortement stabilisateur sur les inégalités budgétaires.

Au total, tant la place cardinale occupée par le potentiel fiscal dans les différences de configuration budgétaire locale, que la politique de péréquation et son atténuation limitée des coupes dans la dotation globale de fonctionnement contribuent à expliquer la reproduction des inégalités budgétaires durant les années 2010. Ceci ne présage pas néanmoins de la variété des ajustements budgétaires mis en œuvre par les édiles politico-administratifs locaux dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire.

6.3 Les ajustements budgétaires

Les trajectoires fiscal-financières des différentes classes d'ensembles intercommunaux ne dépendent pas que de la variation de la dotation globale de fonctionnement ou de la péréquation. Les collectivités locales disposent, au moins en première intention, de la possibilité de mobiliser des leviers budgétaires pour adapter leurs trajectoires dépensières aux évolutions des politiques centrales, ce qui peut les amener à opérer des arbitrages en matière d'investissement et de ses modes de financement. La présente section s'emploie à repérer des *modes d'ajustement principaux*¹³⁹ qui sous-tendent leurs trajectoires.

Pour cela, l'analyse interroge la mobilisation de différents leviers budgétaires à disposition des autorités locales. Les données à notre disposition incluent, outre la réduction des différents types de dépenses, l'accroissement de la fiscalité, le recours à l'endettement, une sollicitation plus systématique de dotations d'équipement auprès de tiers (ministères et agences centrales, instances européennes autres collectivités locales), ou encore la monétisation du patrimoine public à travers sa cession.

Ces différentes formes d'ajustement ne sont pas mobilisables avec la même facilité et dans les mêmes volumes selon les configurations budgétaires locales existantes. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'entrer en jeu, à l'image de ceux proposés *in abstracto* dans l'ENCADRE N° 8. Il s'agira désormais d'analyser l'effectivité leur mise en œuvre durant les années 2010 et leur rôle dans les ajustements budgétaires.

Pour cartographier les principaux modes d'ajustement mis en œuvre, nous retenons tout d'abord des variables permettant de qualifier la situation de ces différents leviers potentiels en début de période d'observation (TABLEAU 44) : potentiel fiscal, taux d'endettement, taux de fiscalité, et capacité d'épargne. On aurait pu souhaiter compléter ces informations par bien d'autres variables, mais elles sont soit inexistantes, soient inaccessibles. Par exemple, afin d'interroger la capacité des collectivités à tirer parti de la cession de leur patrimoine public pour soutenir leurs dépenses, on a souhaité disposer d'une estimation du volume du patrimoine public de chacune des collectivités, ainsi que de la valeur potentielle de ce dernier. En dépit de l'adoption croissante de la gestion dite active du patrimoine public local dans les collectivités, une telle information centralisée au niveau national et détaillée par collectivités n'existe pas à notre connaissance.

Afin de ne pas perdre le caractère multidimensionnel de l'analyse, ces variables sont rapprochées d'autres renseignant des caractéristiques fiscal-financières importantes pour l'analyse. C'est le cas du niveau des dépenses budgétaires des ensembles intercommunaux qui offrent un *proxy* de leur capacité d'action budgétaire, ainsi que du taux d'équipement qui aide à caractériser leur profil d'investissement. Ce premier tableau permet ainsi d'apprécier des marges de manœuvre plus ou moins grandes à disposition des ensembles intercommunaux. Il est complété d'un second qui reprend les mêmes variables dans la perspective d'en mesurer les évolutions durant les années 2010. L'intensité de leurs variations est interprétée comme le résultat de la mobilisation de ces différents leviers budgétaires (TABLEAU 45).

Une première sous-section décrit les quatre principaux modes d'ajustement observés (6.3.1) ; une seconde explore des enseignements transversaux sur les leviers et facteurs d'ajustements structurels (6.3.2).

¹³⁹ Un mode d'ajustement budgétaire est entendu comme la combinaison spécifique de leviers budgétaires mis en œuvre par une collectivité. La notion a l'intérêt de dépasser une conception fragmentée des différents ajustements budgétaires opérés par une collectivité pour en typifier les traits saillants. Il ne s'agit néanmoins pas de prêter aux élites politico-administratives d'une collectivité un projet cohérent et systématique, les ajustements pouvant se faire de manière déconnectée, ce que seule une enquête qualitative permettrait de révéler. S'il est possible de définir un mode d'ajustement à l'échelle d'une mandature (ce qui est réalisé dans la présente étude), il faudrait une analyse à un pas de temps plus long pour envisager l'existence d'un *régime* d'ajustement, défini par sa part par sa stabilité sur le long-terme.

TABEAU 44: LEVIERS D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE PAR CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX EN DEBUT DE PERIODE D'OBSERVATION (2010-13)

	Niveau des dépenses totales (FF01)	Part des dépenses d'équipement dans les recettes de fonctionnement (FF04)	Niveau du potentiel fiscal (FF11)	Effort fiscal en 2013 (FF12)	Part de l'épargne brute dans les recettes de fonctionnement (FF13)	Capacité d'ajustement Taux d'endettement en 2013 (FF14)	Appréciation synthétique	Commentaires détaillés
CAFF1	2844	0,405	1121	1,272	0,192	1,306	Élevée	Potentiel fiscal important, mais un endettement élevé
CAFF2	2375	0,316	1005	1,252	0,162	1,013	Modérée	Pas particulièrement riche, avec une capacité d'épargne moindre et un endettement plus important
CAFF3	2287	0,334	1120	1,135	0,207	0,752	Bien plus élevée	Potentiel fiscal et capacité d'épargne importantes, endettement et effort fiscal moindres
CAFF4	1879	0,399	785	1,180	0,209	1,014	Plus faible	Faible effort fiscal et capacité d'épargne importante, mais faiblesse de la richesse fiscale et fort endettement
CAFF5	1993	0,309	791	1,387	0,186	0,821	Plus faible	Endettement limité mais potentiel fiscal faible et effort fiscal important
CCFF1	3073	0,398	1541	0,963	0,255	0,923	Bien plus élevée	Potentiel fiscal important, forte capacité d'épargne, faible effort fiscal
CCFF2	1720	0,331	810	1,084	0,196	0,724	Assez élevée	Potentiel fiscal modérément important et faible taux d'endettement, mais capacité d'épargne réduite
CCFF3	1870	0,505	774	1,005	0,254	0,912	Modérée	Pas de potentiel fiscal important, mais une capacité d'épargne élevée et un effort fiscal moindre
CCFF4	2119	0,413	791	1,141	0,186	1,228	Plus faible	Pas de potentiel fiscal important, mais capacité d'épargne limitée, et endettement élevé
CCFF5	1474	0,372	580	1,173	0,215	0,705	Plus faible	Malgré un endettement faible, potentiel fiscal bas, effort fiscal important, et capacité d'épargne limitée
CCFF6	1692	0,449	597	1,187	0,224	1,026	Plus faible	Potentiel fiscal réduit, fort effort fiscal, et endettement important

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

« - » : non significatif. Résultat non interprétable.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 45 : AJUSTEMENTS BUDGETAIRES PAR CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DURANT LES ANNEES 2010

	Évolution du niveau moyen des dépenses entre les périodes 2010 – 2013 et 2014-2018			Évolution de la part dans les dépenses d'équipement			Évolution du taux d'endettement	Fiscalité locale		Évolution des ressources centrales	
	Dépenses d'équipement	Dépenses totales	Dépenses de fonctionnement	de l'épargne nette	des cessions de patrimoine	Emprunts		Évolution de l'effort fiscal	Variation du niveau des recettes fiscales	Évolution du niveau de la péréquation	Variation du niveau de la DGF
	(FF08)	(FF39)	(FF06)	(FF23)	(FF21)	(FF24)	(FF16)	(FF15)	(FF35)	(FF36)	(FF37)
CAFF1	-0,341	-0,089	-0,005	0,161	0,023	-0,184	-0,060	0,017	89	9	-87
CAFF2	-0,136	-0,005	-0,002	0,009	0,011	-0,015	0,002	0,008	89	9	-87
CAFF3	-0,095	0,001	0,002	-0,018	-0,006	0,002	-0,002	0,005	72	3	-84
CAFF4	-0,151	0,019	0,020	0,047	-0,018	-0,034	-0,022	-0,011	59	17	-32
CAFF5	-0,019	0,035	0,005	0,017	-0,003	-0,034	-0,001	-0,031	52	27	-42
CCFF1	-0,131	-0,010	0,000	-0,036	0,018	-0,031	-0,060	0,015	136	1	-104
CCFF2	-0,021	0,031	0,001	-0,066	-0,012	0,032	0,002	-0,002	77	9	-56
CCFF3	-0,172	-0,009	0,012	-0,016	0,011	0,022	-0,002	0,002	79	12	-49
CCFF4	-0,251	-0,057	0,002	0,115	0,002	-0,116	-0,022	0,017	92	14	-56
CCFF5	0,016	0,066	0,015	-0,044	-0,012	0,036	-0,001	-0,020	62	24	-28
CCFF6	-0,160	-0,000	0,016	0,063	-0,003	-0,056	-0,060	-0,018	68	26	-27

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

« - » : non significatif. Résultat non interprétable.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

6.3.1. Quatre principaux modes d'ajustement

Les différences de marges de manœuvre des ensembles intercommunaux au début des années 2010, conjuguées à la mobilisation de différents leviers budgétaires dans le cadre d'une décennie de resserrement de la contrainte budgétaire par la puissance publique centrale, se traduisent dans quatre principaux modes d'ajustement budgétaire.

Ils différencient les ensembles intercommunaux enquêtés de deux manières. Selon leur niveau de richesse tout d'abord. Les classes d'ensembles intercommunaux administrant des systèmes territoriaux offrant le moins de richesse fiscale potentielle apparaissent de manière séparée des autres en raison de leur faible marge de manœuvre fiscal-financière au début des années 2010. Le second aspect tient à l'ampleur, plus ou moins forte, de la réduction des dépenses budgétaires opérées par les collectivités locales. Les classes se distinguent ici selon que les collectivités engagent une contraction de leurs dépenses, ou qu'au contraire elles tendent à les maintenir. Dans le second cas, les ensembles intercommunaux mobilisent des leviers budgétaires visant à la hausse des recettes, ou, pour les moins riches notamment, s'en remettent à une « institution de second rang » (Lorrain, 2008) consistant en l'application par l'État central d'un coefficient de revalorisation annuelle des valeurs locatives cadastrales. Ce coefficient n'en joue pas moins un effet stabilisateur important face à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, excédant par exemple largement le rôle de la péréquation, y compris pour les collectivités les moins aisées.

TABLEAU 46: LES QUATRE MODES D'AJUSTEMENT DANS LA CADRE DU RESSERREMENT DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE DES ANNEES 2010

N°	Mode...	Classes	Caractéristiques des ensembles intercommunaux
1	des ajustements marginaux	CAFF3 CCFF2	Constance de la modestie budgétaire
2	des coupes budgétaires	CAFF1 CCFF4	Dépensiers en forte contraction budgétaire
3	des ajustements multiples	CAFF2 CCFF1 CCFF3	Mobilisation accrue des ressources propres
4	des ajustements invisibles	CAFF4 CAFF5 CCFF5 CCFF6	Pauvres soutenus par des mécanismes de stabilisation

Source : élaboration des auteur.e.s

Mode n°1 : Des ajustements marginaux (CAFF3, CCFF2)

Ce premier mode d'ajustement correspond à des classes d'ensembles intercommunaux (CAFF3, CCFF2) où la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement s'accompagne d'une stabilisation de leurs dépenses, sans que d'autres ressources soient particulièrement mobilisées. Ceci est permis par la richesse fiscale relative des systèmes territoriaux administrés mais aussi en raison d'une

politique budgétaire accordant la priorité à des dépenses relativement modestes comparées à leur niveau de richesse.

Ces deux classes sont en effet composées d'ensembles intercommunaux peu dépensiers au début des années 2010 et disposant de marges de manœuvre budgétaire considérables : leur richesse fiscale était importante, le recours à la fiscalité locale moins intense que la moyenne des ensembles intercommunaux, l'endettement faible, et, pour la classe CAFF3, la capacité d'épargne était élevée (voir [TABLEAU 44](#)). Ceci constitue autant de leviers potentiels qui ne furent néanmoins pas mobilisés alors que la baisse de la dotation globale de fonctionnement était particulièrement intense, et que leur niveau de richesse fiscale ne les rendait pas éligibles à la péréquation.

La part des cessions ne s'accroît en effet pas dans le financement de l'investissement public local. Il n'y a pas non plus une hausse significative de l'effort fiscal demandé aux contribuables locaux. C'est à peine si pour l'une des classes (CCFF2) l'endettement est légèrement augmenté, reflétant vraisemblablement une inflexion dans le mode de financement des dépenses d'équipement avec un recours plus important à l'emprunt, lui-même encouragé par le très faible taux d'endettement de cette classe (le plus faible dans l'univers des ensembles intercommunaux des communautés de communes). De leur côté, les ensembles intercommunaux de la classe CAFF3, pourtant déjà peu endettés, poursuivent leur désendettement, soulignant de nouveau l'absence de mobilisation d'un levier d'ajustement potentiel.

C'est donc la continuité dans les politiques budgétaires qui prédomine pour ces deux classes. La modestie des dépenses observée au début des années 2010, en dépit d'une richesse fiscale qui autoriserait vraisemblablement une plus grande largesse budgétaire, continue de perdurer. Elle prend la forme d'une stabilisation du niveau des dépenses, où, lorsqu'il y a une légère hausse des dépenses totales comme pour la classe CCFF2, ce n'est pas au profit de l'investissement public local mais afin de rembourser le capital des emprunts.

En d'autres termes, alors que les marges de manœuvre existantes laissent une relative liberté dans les leviers à disposition de ces collectivités, la constance de choix budgétaires animés par la recherche d'une certaine modestie dépensière, contribue à installer les ensembles intercommunaux analysés dans une grande continuité de leurs politiques budgétaires. Il ne s'agit pas d'un cas de dépendance au sentier au sens où les choix du passé contraindraient ceux du présent – bien au contraire, la modestie cultivée des dépenses, cumulée à la richesse fiscale locale, ont ménagé de nombreuses marges de manœuvre budgétaires pour les élites politico-administratives locales. Il s'agit néanmoins d'une continuité dans les choix de politiques budgétaires, ce qui peut témoigner d'une adhésion durable à une politique fiscal-financière peu interventionniste, prônant un niveau d'endettement public réduit et un recours parcimonieux aux prélèvements obligatoires.

Dès lors que la priorité budgétaire est accordée à ces deux objectifs, ce sont bien les dépenses qui constituent historiquement la principale variable d'ajustement, ce dont témoigne la modestie budgétaire de ce type de collectivités locales. Et c'est aussi ce qui perdure concomitamment à la baisse de la dotation globale de fonctionnement orchestrée par l'État central dans les années 2010. Les gouvernements locaux optent pour une maîtrise de l'évolution du niveau des dépenses de fonctionnement, en dépit des nombreux facteurs poussant à leur augmentation (renchérissement du coût des charges d'exploitation, hausse mécanique de la rémunération des agents en raison du « Glissement-Vieillesse-Technicité »). Il en va de même pour l'investissement public local, stable (CAFF3) ou en diminution (CCFF2). Avec pour effet de prolonger la modestie budgétaire cultivée dès le début des années 2010.

De ce point de vue, ce sont des collectivités dont la trajectoire fiscal-financière s'accorde alors avec les attentes de l'État central lorsqu'il vise la modération des dépenses publiques, de l'endettement et des prélèvements obligatoires. Ceci se fait néanmoins au prix d'un investissement public local très peu important en volume, et qui ne se renforce pas (CAFF3), quand il ne diminue pas durant la période (CCFF2). Le resserrement de la contrainte budgétaire apparaît alors comme une politique avec laquelle ce sont des collectivités locales riches et endossant un rôle limité dans la fourniture de services publics sont les plus à mêmes de s'accommoder.

Mode n°2 : Un repli budgétaire ordonné ou le jeu des coupes budgétaires (CAFF1, CCFF4)

Le mode d'ajustement des classes CAFF1 et CCFF4 offre plusieurs éléments communs avec les ensembles intercommunaux précédents. Outre l'intensité de la réduction de la dotation globale de fonctionnement et la faiblesse de la péréquation liée à un niveau de richesse fiscale supérieur à la moyenne, un même levier d'ajustements est mobilisé à travers la variation du niveau de leurs dépenses. La différence entre ces deux groupes porte ainsi moins sur la nature du levier que sur l'intensité de sa mobilisation et les effets sur la trajectoire fiscal-financière des ensembles intercommunaux concernés. Si le premier mode d'ajustement signale une grande continuité dans les politiques budgétaires locales liée à la modestie cultivée des dépenses, dans le cas présent, c'est au contraire une inflexion marquée que l'on observe. Elle se caractérise par un fort repli budgétaire, où les coupes dans la dotation globale orchestrées par l'État sont comme directement reportées dans les dépenses de ces collectivités. La contraction de leurs dépenses dans la seconde moitié des années 2010 contraste alors avec leur configuration budgétaire locale du début de la décennie, où le profil des ensembles intercommunaux était très dépensier en regard du niveau de leur richesse fiscale. Il est d'ailleurs possible qu'un tel repli budgétaire soit si ce n'est facilité, du moins encouragé par le niveau anciennement plus élevé des dépenses : l'importance des budgets offrirait une gamme plus large de possibilités pour réaliser des économies, sans préjuger néanmoins de la plasticité de leurs charges.

Dans le détail, si les dépenses totales sont orientées à la baisse pour les ensembles intercommunaux de ces deux classes, contrastant avec la moyenne des autres ensembles intercommunaux, les arbitrages réalisés par ces collectivités sont plutôt en défaveur des dépenses d'équipement qui enregistrent une baisse plus rapide que la moyenne. Les dépenses de fonctionnement sont en apparence un peu plus préservées, avec une stabilité pour celles des ensembles intercommunaux de la classe CCFF4, et une baisse légère pour ceux de la classe CAFF1.

Il convient néanmoins de rester prudent sur la capacité de ces ensembles intercommunaux à préserver effectivement leurs dépenses de fonctionnement. Dans ces deux cas, l'évolution est en-deçà de celle observée en moyenne pour les ensembles intercommunaux des deux univers d'observation. Parvenir à stabiliser (pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF4) ou à réduire (pour ceux de la classe CAFF1) les dépenses de fonctionnement est déjà révélateur de choix budgétaires importants : ceci nécessite d'aller à l'encontre d'une hausse des charges de fonctionnement sur lesquelles les collectivités n'ont pas forcément les coudées franches, comme la revalorisation de la masse salariale associée au Glissement-Vieillesse-Technicité ou encore l'inflation du coût des charges d'exploitation courante.

Un second enseignement sur ce mode d'ajustement tient à son caractère très sélectif dans les leviers mis en œuvre. Ceci peut d'ailleurs surprendre car ces deux classes réunissent des ensembles intercommunaux familiers de la mobilisation d'une large gamme de possibilités budgétaires pour financer leur haut niveau de dépenses. Ce dont témoigne un taux d'endettement très élevé dès le début des années 2010. Plutôt que de s'inscrire dans la continuité de cette politique de mobilisation de différents leviers pour

accompagner les effets financiers de la politique de gel puis de baisse de la dotation globale de fonctionnement, la priorité est pourtant accordée avant tout au report de cette baisse sur les dépenses.

C'est le cas pour les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 qui ne mobilisent pas de manière nouvelle leurs ressources propres, en dépit d'un haut niveau de richesse fiscale. Les cessions de patrimoine pour financer l'investissement public local tout comme l'effort fiscal des contribuables ne connaissent pas d'inflexion particulière non plus. Pour ce qui concerne les ensembles intercommunaux de la classe CCF4 le constat est proche. Les cessions de patrimoine ne varient pas spécialement. Seule exception, à la contraction des dépenses s'ajoute un accroissement statistiquement significatif de l'effort fiscal. Il est d'ailleurs d'une ampleur suffisante pour que l'on puisse en mesurer un effet sur la variation du produit des impôts durant la période allant de 2014 à 2018, et qui aille au-delà de l'évolution automatique du coefficient de revalorisation de la valeur des bases locatives cadastrales déterminée par l'État central.

Le caractère très sélectif des leviers mis en œuvre est également avéré par la politique de gestion de la dette. Plutôt que de faire appel plus fortement à l'endettement pour compenser la perte de recettes, la baisse des dépenses semble au contraire être partiellement allouée pour concourir au désendettement d'ensembles intercommunaux par ailleurs endettés. La désécialisation du profil d'investissement va donc de pair avec l'altération du mode de financement de l'investissement public local, qui se caractérise pour les ensembles intercommunaux de ces deux classes par l'accroissement du recours à l'épargne nette, ce qui signale, nous l'avons vu, une tendance à l'uniformisation de leurs modes de financement.

L'interprétation de cette politique de gestion de la dette reste néanmoins délicate à la lueur des données à disposition, ce qui fournit une raison supplémentaire à la réalisation d'une enquête qualitative. La baisse du taux d'endettement peut résulter d'une progression plus rapide des recettes réelles de fonctionnement par rapport à celle de l'encours de la dette¹⁴⁰. S'il s'agit au contraire d'une réduction de l'encours, on ne sait si elle vise à réduire une situation d'endettement chronique, héritée des mandatures précédentes, réalisée afin de regagner des marges de manœuvre budgétaires pour soutenir d'autres investissements à l'avenir. En ce cas, le repli des dépenses serait un ajustement certes contraint mais à finalité stratégique : il s'agirait d'une stratégie à vocation temporaire, le temps de reconstituer des capacités d'investissement plus importantes. En d'autres termes, la tentative viserait à essayer de sortir du sentier de dépendance créé par des choix politiques précédents en matière d'endettement.

Une autre explication au désendettement recherché par ces collectivités dans les années 2010 pourrait tenir à une politique de gestion de la dette avant tout soucieuse de réduire la charge des emprunts. La dimension stratégique ne viserait pas un cycle à venir d'investissement public local mais à tirer parti des taux d'intérêt plus favorables dans la seconde moitié des années 2010 pour renégocier la dette à un coût plus avantageux.

Enfin, il est également possible, au moins pour certains ensembles intercommunaux, que le repli budgétaire ne vise pas simplement à adapter leur budget à une coupe opérée par l'État central dans les ressources provenant de la dotation globale de fonctionnement, mais qu'il reflète l'adhésion à une discipline financière passant notamment par la réduction de la dette des collectivités. Le fait que d'autres leviers fiscal-financiers ne soient pas plus systématiquement mobilisés, contrairement à d'autres classes d'ensembles intercommunaux nous allons le voir, pourrait laisser à penser que des choix politiques locaux jouent en ce sens, en particulier pour des ensembles intercommunaux de la classe CAFF1 qui ne procèdent,

¹⁴⁰ Le taux d'endettement rapportant l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement, la baisse de ce taux peut refléter une variation du numérateur (l'encours de la dette), du dénominateur (les recettes de fonctionnement), ou des deux.

au regard de nos données, à aucun autre type d'ajustement que la contraction du niveau de leurs dépenses. Pour les ensembles intercommunaux de la classe CCFF4, la situation est plus nuancée, puisqu'ils accroissent également l'effort fiscal demandé aux contribuables locaux. Par contraste avec les ensembles intercommunaux de la classe CAFF1, ceci les place dans un mode d'ajustement un peu plus intermédiaire, ce qui les rapproche alors des ensembles intercommunaux du mode d'ajustement suivant.

Mode n°3 : Des ajustements multiples (CAFF2, CCFF1, CCFF3)

Les ajustements opérés par les ensembles intercommunaux des classes CAFF2, CCFF1 et CCFF3 contrastent avec les deux modes précédents en raison de la multiplicité des leviers actionnés. La modération active des dépenses est ici aussi à l'ordre du jour, ce qui les rapproche plus du premier mode d'ajustement que du second où la contraction a été beaucoup plus marquée. Concrètement, ceci se traduit par une stabilisation de l'ensemble des dépenses (CAFF2), voire une légère décreue (CCFF1 et CCFF3) (TABLEAU 44).

Cet ajustement mobilisant le levier des dépenses s'accompagne d'une évolution différenciée entre les types de dépenses : celles consacrées à l'investissement public local diminuent, quand les dépenses de fonctionnement sont stables ou en légère hausse. Ceci pourrait refléter une évolution dans les priorités politiques avec le changement de mandature. On peut aussi y voir un effet de la malléabilité différenciée de ces types de dépenses : si l'engagement des dépenses d'équipement correspondent à des choix sur lesquels les élus ont largement la main en raison de leur caractère discrétionnaire et moins automatique, la situation peut être plus contrainte pour les dépenses de fonctionnement car de nombreux mécanismes d'appréciation ne relèvent pas de leurs compétences (« glissement-vieillesse-technicité », renchérissement du coût des charges d'exploitation courante...).

Alors que la baisse de la dotation globale de fonctionnement est intense et peu atténuée par la péréquation en raison d'une richesse fiscale trop importante par rapport aux critères fixés par l'État central, les leviers mobilisés par les ensembles intercommunaux de ce troisième mode d'ajustement ne s'en tiennent néanmoins pas à la seule limitation de leurs dépenses observée dans les deux modes précédents.

Tout d'abord, ces ensembles mobilisent d'autres types de leviers dans la perspective d'accroître leurs ressources propres. C'est le cas des cessions de patrimoine public : elles sont en hausse significative et soutenue pour les ensembles intercommunaux de ces trois classes. L'effort fiscal local est également accru. Cette variation des taux d'imposition locale est modérée mais significative pour les ensembles intercommunaux des classes CAFF2 et CCFF3. Elle est franchement soutenue pour ceux de la classe CCFF1. Pour ces derniers, et du fait de leur richesse fiscale locale, ceci se traduit dans une hausse importante du produit de la fiscalité locale durant la seconde moitié des années 2010. Avec une valeur de + 136 €/hab., c'est d'ailleurs la hausse la plus forte observée pour l'ensemble des classes analysées entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018.

Dans cette recherche tous azimuts de nouvelles sources de recettes, la principale exception tient à la politique de la dette. En dehors de ceux de la classe CAFF2, le taux d'endettement des ensembles intercommunaux ne se traduit pas par une hausse. Au contraire, pour les ensembles intercommunaux des classes CCFF1 et CCFF3, et alors qu'ils n'étaient pas particulièrement endettés en début des années 2010, la tendance est à la diminution du taux d'endettement. Ceci peut bien sûr être lié à une hausse des recettes réelles de fonctionnement résultant notamment de l'effort fiscal plus intense. On peut aussi faire l'hypothèse que cette évolution signale également comment les leviers actionnés ne visent pas qu'à compenser la baisse

de la dotation globale de fonctionnement dans la perspective de préserver un peu les dépenses, mais que le désendettement est également une priorité importante poursuivie par ces collectivités. De nouveau, sans que la renégociation de la dette ait un effet immédiat sur l'encours, la conjoncture de taux bas peut y être propice, et ce d'autant que ces ensembles intercommunaux disposent d'une richesse fiscale susceptible d'être appréciée des établissements de crédit. La renégociation du coût de la dette à des taux moindres, avec pour effet de réduire le montant des intérêts, peut en effet permettre, à mensualités égales, de rembourser le capital dû plus vite.

Si les ensembles intercommunaux des classes CAFF2, CCFF1 et CCFF3 accompagnent le gel puis la baisse de la dotation globale de fonctionnement en procédant à des ajustements multiples, il est difficile à ce stade de l'analyse de comprendre ce qui sous-tend l'adoption d'un même ensemble de mesures d'ajustement budgétaire, car la variété est de mise dans leurs configurations budgétaires locales. Certaines classes sont constituées par des ensembles intercommunaux au profil parmi les plus dépensiers (CAFF2 et CCFF1) quand une autre affiche un niveau de dépenses bien plus modeste (CCFF3). Une classe concentre les ensembles intercommunaux les plus riches de l'univers des ensembles des communautés de communes (CCFF1), mais les deux autres ne se distinguent pas par un niveau de richesse fiscale particulièrement élevé (CAFF2 et CCFF3). Le taux d'endettement varie considérablement, depuis les classes d'ensembles intercommunaux moyennement endettés (CCFF1, CCFF3) à une autre qui l'est beaucoup plus (CAFF2).

Devant cette constellation de configurations budgétaires locales, le trait le plus unificateur tient finalement à ce que tous ces ensembles intercommunaux sont fortement affectés par le resserrement de la contrainte budgétaire exercé par l'État central, et qu'ils n'entrent pas dans les critères leur permettant de bénéficier de la péréquation, notamment en raison d'une richesse fiscale trop importante. On complètera immédiatement en constatant néanmoins que ceci n'est pas propre à ces trois classes : c'est également le cas des classes CAFF1, CAFF3, et CCFF2, voire, dans une mesure moindre, également CCFF4. Autrement dit, de classes qui relèvent des deux modes d'ajustement décrits précédemment.

Au total, ces ensembles intercommunaux dont les collectivités qui les administrent expérimentent des ajustements tous azimuts semblent finalement réunir des ensembles intercommunaux situés dans l'entre-deux des modes précédents. Les ensembles intercommunaux des classes CAFF2 et CCFF3 conservent une certaine stabilité dans leurs dépenses comme les ensembles intercommunaux du mode n°1. Ils s'en distinguent néanmoins par la multiplication des ajustements dans leurs recettes. Ce que ne faisaient pas les ensembles intercommunaux de ce premier mode en raison de la modestie de leurs budgets qui les dédouanait, au moins pour l'instant, de mobiliser d'autres leviers d'ajustement.

Les ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 sont plus proches du second mode d'ajustement en raison de la baisse un peu plus marquée de leurs dépenses, et de l'ajustement par la fiscalité qu'ils opèrent et qui évoque celui également mis en œuvre par la classe CAFF4. Néanmoins, par contraste, ces ensembles intercommunaux vont plus loin dans le recours aux ressources propres en mobilisant également des cessions de patrimoine, ce que ceux de la CAFF4 ne font pas.

Indépendamment de ces différences d'orientation, le caractère tous azimuts des agencements entrepris ne peut qu'interroger sur la soutenabilité dans le temps de cette politique budgétaire qui s'emploie à stabiliser les dépenses en mobilisant les ressources propres. Le levier des cessions n'est pas infini : une fois le patrimoine est vendu, on ne peut escompter de nouvelles recettes pour l'avenir sans une solide politique

d'investissement public local, ce qui n'est plus le cas de ces ensembles intercommunaux. Le levier de la hausse des prélèvements obligatoires n'est probablement pas sans fin non plus, d'autant qu'il est mis à mal par les réformes en cours, telle la suppression (au moins partielle) de la taxe d'habitation, qui succède à un amoindrissement du pouvoir de taux déjà opéré avec la réforme fiscale de 2010. Que la sanction provienne des urnes, de l'autolimitation que s'imposent les élus ou encore des recommandations saturant le champ des finances publiques (experts, avis des chambres régionales des comptes, médias), la résilience que permet la mobilisation accrue d'une richesse fiscale relative est susceptible d'atteindre sa limite, sans qu'il soit néanmoins possible de mesurer la distance à celle-ci.

Si le resserrement de la contrainte financière devait perdurer, par le gel ou une nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement, ou encore à travers le gel des compensations accompagnant les réformes fiscales ou par l'imposition d'objectifs de maîtrise, les ensembles intercommunaux réunis dans ce troisième mode d'ajustement seraient susceptibles de basculer plus franchement vers le second, en coupant de manière beaucoup plus forte dans le niveau de leurs dépenses. Ce n'est pas forcément un projet politique recherché localement : permise par une relative souplesse budgétaire offerte notamment par le niveau de richesse fiscale modéré ou élevé des ensembles intercommunaux concernés, l'activation croissante des leviers à disposition des élites politico-administratives témoigne sans doute d'un certain volontarisme dans la production de services publics locaux de leur part. Mais le resserrement de la contrainte budgétaire provenant de l'État central et l'épuisement de ces leviers n'en ont pas moins pour effet de resserrer graduellement les marges de manœuvre à leur disposition.

Mode n°4 : Des ajustements invisibles pour les collectivités les plus modestes (CAFF4, CAFF5, CCFF5, CCFF6)

Les classes d'ensembles intercommunaux les moins riches fiscalement connaissent une trajectoire paradoxale. Même avec l'atténuation réalisée par la péréquation, ce sont des collectivités du bloc local dont la dotation globale de fonctionnement diminue (TABLEAU 44). On aurait pu en conséquence s'attendre à ce que leur modèle de développement budgétaire en ressorte profondément altéré, faute de marges de manœuvre à mobiliser pour contrebalancer cette évolution défavorable de leurs ressources. Le plus plausible eut été qu'à l'instar du second mode d'ajustement, et comme l'escomptait le gouvernement, les élites politico-administratives locales recourent à une limitation de leurs dépenses en proportion, confirmant la proposition selon laquelle « la péréquation peut être renforcée sans remettre en cause la maîtrise des dépenses locales » (Leprince et Pourieux, 2018).

Et pourtant, ce n'est pas ce qui est observé. Il y a bien une évolution de leurs configurations budgétaires locales mais, et c'est là que tient le paradoxe, dans une direction opposée. Loin d'une contraction de leurs budgets, ces ensembles intercommunaux plus pauvres fiscalement connaissent un essor des dépenses (CAFF5, CCFF5) ou, à défaut de croissance d'ensemble, une hausse des dépenses de fonctionnement (CAFF4, CCFF6). C'est certainement une bonne nouvelle pour un État central qui souhaiterait limiter le creusement des inégalités entre collectivités qu'aurait pu occasionner le resserrement de la contrainte budgétaire durant les années 2010. Ça l'est moins s'il s'agissait que toutes les collectivités réduisent les dépenses de fonctionnement, y compris pour les moins aisées.

Une telle évolution à la hausse des dépenses est d'autant plus paradoxale que les marges de manœuvre des ensembles intercommunaux réunis dans ces quatre classes sont très limitées. L'effort fiscal y est plus élevé dès le début des années 2010 (CAFF5, CCFF5 et CCFF6 ont les plus forts taux d'imposition), ce qui rend ce levier difficilement mobilisable. Par ailleurs, à l'exception de la classe CAFF4, la capacité d'épargne

est faible, limitant la possibilité de s'appuyer sur cette dernière pour soutenir les dépenses de la section d'investissement. Enfin, plusieurs de ces classes réunissaient des ensembles intercommunaux très fortement endettés (CAFF4 et CCFF6 en particulier). Autrement dit, et en dépit de variations ponctuelles de telle ou telle caractéristique (les ensembles intercommunaux constitueraient sinon une seule et même classe), ce sont des collectivités qui ont en commun d'être structurellement sous forte tension budgétaire. Dans l'incapacité de financer un haut niveau de dépenses en dépit de besoins par hypothèse importants, elles étaient donc très exposées à toute dégradation de leurs recettes.

D'ailleurs, la faiblesse des marges de manœuvre à leur disposition explique qu'en dépit d'une baisse bien réelle de la dotation globale de fonctionnement, et que la péréquation n'a fait qu'atténuer et jamais compenser entièrement, ces ensembles intercommunaux n'ont pas mobilisé de manière remarquable les différents leviers observés pour les classes d'ensembles intercommunaux plus aisés. Par exemple, même les classes dont le taux d'endettement était relativement faible n'ont pas accru leur endettement (CAFF5 et CCFF5).

Ainsi, et alors que c'est une ressource bien connue des collectivités soumises à une forte tension budgétaire, les ensembles intercommunaux de ces classes n'ont pas eu un recours particulier à la cession de leur patrimoine pour le financement de l'investissement public local. On ne sait d'ailleurs expliquer ceci à travers les données à notre disposition. Est-ce le signe que ces collectivités ont d'ores et déjà cédé ce qui pouvait l'être, et épuisé ce levier potentiel ? Ou le fait de marchés fonciers et immobiliers atones qui ne permettaient pas de valoriser ce patrimoine public de manière suffisante ? Ou faut-il rechercher un ou d'autres mécanismes permettant une compensation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement suffisante pour dispenser les administrations locales de céder leurs biens et équipements ?

Par ailleurs, et c'est une surprise au regard de la tension susceptible de résulter de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, ces ensembles intercommunaux n'ont pas maintenu l'effort fiscal qui les distinguaient pourtant de toutes les autres collectivités. Même dans une situation de fragilisation de leurs ressources, il n'était pas surprenant que les élus locaux se refusent à accroître les taux d'imposition. Il est néanmoins plus étonnant d'observer que les ensembles intercommunaux des classes CAFF5, CCFF5, et CCFF6 les ont diminués dans une proportion importante.

L'absence visible de mobilisation des ressources propres (en matière de cessions de patrimoine ou d'effort fiscal) trouve vraisemblablement sa réponse dans le fait que les ensembles intercommunaux fiscalement les plus pauvres bénéficient néanmoins d'une hausse significative de leurs recettes fiscales, en dépit donc de la baisse de leurs taux d'imposition pour trois de ces quatre classes.

Deux principales pistes peuvent l'expliquer. Le premier renvoie à la croissance physique des bases taxables. Dès lors que le solde des constructions et des destructions de biens immobiliers est positif, où que les implantations et créations d'activités l'emportent sur les départs et les fermetures, ou encore que la démographie est croissante, alors le produit de la fiscalité est susceptible d'évoluer de manière positive. De ce point de vue, des processus d'urbanisation ou d'essor économique, qu'ils soient le fruit ou non des politiques de développement territorial menées par les élites politico-administratives locales, peuvent entrer dans l'explication. Ceci incite à croiser l'analyse typologique réalisée sur les budgets des ensembles intercommunaux avec une autre portant sur les caractéristiques socio-économiques et démographiques, ce que nous réalisons dans la section 8. C'est un moyen de vérifier le lien entre la croissance du produit de la

fiscalité des ensembles intercommunaux les moins aisés et le dynamisme des systèmes territoriaux qu'ils administrent.

Une seconde piste est liée l'effet de l'application du coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales sur l'évolution du produit de la fiscalité. Le fonctionnement de cette institution discrète et régulée par la puissance publique centrale constitue une seconde piste d'explication : tout en pouvant jouer un rôle dans la trajectoire financière de tous les ensembles intercommunaux étudiés, ce mécanisme peu visible est susceptible de peser plus particulièrement sur la composition des budgets des classes d'ensembles intercommunaux les plus modestes. Certes l'application d'un coefficient identique à toutes les collectivités, c'est-à-dire sans modulation en fonction de leurs caractéristiques de recettes et de charges, a pour effet que la hausse en valeur absolue suscitée par la revalorisation annuelle des valeurs locatives cadastrales est moins favorable pour les ensembles intercommunaux disposant de la plus faible base fiscale. De surcroît, la hausse observée du produit de la fiscalité locale, qui est soutenue par l'application de ce coefficient, est un peu amoindrie par le choix de réduire les taux d'imposition locaux dans pas moins de trois des quatre classes qui nous intéressent ici.

Néanmoins, si l'on contraste la hausse du niveau du produit des impôts locaux avec celui de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, l'écart est beaucoup plus favorable, et significatif, pour toutes les classes des ensembles intercommunaux les moins aisés. On s'intéresse pour cela au calcul du solde entre la variation en euros par habitant de la dotation globale de fonctionnement et celui du produit de la fiscalité locale (chacune des variations est calculée en comparant le niveau en euros par habitant de chaque variable entre la période allant de 2010 à 2013 et celle allant de 2014 à 2018). Les résultats sont repris dans le [TABLEAU 47](#) ci-dessous.

TABLEAU 47 : LA COMPENSATION DE LA VARIATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT PAR LE PRODUIT DE LA FISCALITE LOCALE

	Évolution de l'effort fiscal (FF15)	Variation du niveau des recettes fiscales (FF35)	Évolution du niveau de la péréquation (FF36)	Variation du niveau de la DGF (FF37)	Solde variation du niveau des recettes fiscales vs. niveau de la DGF	Idem, sans prise en compte de la péréquation
CAFF1	0,017	89	9	-87	-	-
CAFF2	0,008	89	9	-87	-	-
CAFF3	0,005	72	3	-84	-	-
CAFF4	-0,011	59	17	-32	27	10
CAFF5	-0,031	52	27	-42	10	-17
CCFF1	0,015	136	1	-104	32	21
CCFF2	-0,002	77	9	-56	-	-
CCFF3	0,002	79	12	-49	-	-
CCFF4	0,017	92	14	-56	36	22
CCFF5	-0,020	62	24	-28	34	10
CCFF6	-0,018	68	26	-27	41	15

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

« - » : non significatif. Résultat non interprétable.

En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

Les seules hausses qui soient d'un niveau comparable et significatif avec celles observées pour les quatre classes constituées d'ensembles intercommunaux les moins aisés sont celles estimées pour les

ensembles intercommunaux de la classe CCFF1 et CCFF4 (avec + 32 €/hab. et + 36 €/hab.), c'est-à-dire deux classes qui sont non seulement plus aisées, voire très aisées (pour CC1) mais qui, surtout, ont fortement augmenté l'effort fiscal demandé aux contribuables.

L'application du coefficient de revalorisation des valeurs des bases cadastrales locatives, même une fois intégrée la diminution des taux d'imposition adoptée par les gouvernements locaux, engendre ainsi un accroissement du produit des recettes fiscales qui excède le montant de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement. Le solde entre les deux est respectivement de + 10 €/hab. pour la classe CCFF5, + 27 €/hab. pour la classe CAFF4, + 34 €/hab. pour la classe CCFF5 et de + 41 €/hab. pour la classe CCFF6 (TABLEAU 47).

L'analyse révèle au passage que la compensation *de facto* qui résulte de l'élévation des bases d'imposition est plus importante en valeur que les montants liés à la péréquation, en dépit du poids croissant de cette dernière dans l'allocation de la dotation globale de fonctionnement durant la décennie 2010. Le solde reste d'ailleurs positif même en excluant la péréquation pour les ensembles intercommunaux des classes CAFF4, CCFF5 et CCFF6.

Sous réserve de prise en compte des dynamiques économiques, démographiques et immobilières des systèmes territoriaux concernés, le mode d'ajustement caractéristique de ces collectivités est donc largement lié à un facteur qui ne relève pas directement des décisions budgétaires locales, mais à la détermination du coefficient de revalorisation de la valeur des bases locatives cadastrales. Celui-ci permet de stabiliser, voire de soutenir une légère hausse des dépenses pour des classes d'ensembles intercommunaux dont le niveau des dépenses est néanmoins le plus bas de tous. Ne nous trompons pas cependant sur l'interprétation de cet effet : il ne s'agit pas d'un mécanisme qui accroîtrait fortement la capacité d'action budgétaire de collectivités dont les budgets sont très faibles ; il aide surtout à expliquer leur stabilité relative, alors que la péréquation ne permet que d'atténuer la baisse bien réelle de la dotation globale de fonctionnement¹⁴¹.

Deux sous-groupes peuvent être distingués au sein de ce mode d'ajustement. Si les ensembles intercommunaux de ces quatre classes s'appuient sur ce dispositif compensateur pour limiter la pression fiscale, voire la réduire, les classes réunissant des ensembles intercommunaux plus endettés (CAFF4 et CCFF6) ont tendance à consacrer une partie de la marge de manœuvre financière apportée par la revalorisation des valeurs locatives au remboursement des emprunts, ce qui limite leur propension à soutenir les dépenses d'équipement, contrairement aux classes CAFF5 et CCFF5, peu endettés, qui les accroissent au contraire.

Plusieurs interprétations de ces priorités budgétaires sont possibles. Si l'on considère que le fort taux d'endettement qui pesait sur leurs configurations budgétaires locales au début des années 2010 est le fruit d'une politique d'investissement réalisée sous les mandatures précédentes, il est possible que les dépenses

¹⁴¹ Nous avons déjà discuté dans quelle mesure le gouvernement central a pris en compte le rôle de la revalorisation automatique des bases dans le calibrage de la contribution au redressement des comptes publics attendus des collectivités considérées comme les plus structurellement défavorisées d'un point de vue budgétaire (voir note de bas de page 52. Sans que l'on puisse conclure dans le cadre de la méthodologie déployée dans la présente recherche sur une prise en compte explicite, il est clair que les documents de présentation budgétaire fournis au Parlement mentionnent cet aspect (voir les Jaunes budgétaires pour les années 2014 et suivantes). Une enquête qualitative sur la fabrique de la politique associant les collectivités au rétablissement des comptes publics serait néanmoins nécessaire pour préciser les acteurs impliqués dans ces calculs budgétaires, notamment du côté de Bercy ainsi que de la DGCL.

de fonctionnement soient désormais amenées à prendre le relais, en raison du chaînage entre les investissements d'hier et les coûts de l'exploitation des équipements qui en résultent aujourd'hui. Une autre hypothèse, qui n'est d'ailleurs pas antinomique de la première, serait que le fort taux d'endettement du début de la période a accaparé le peu de ressources de ces collectivités. Le paiement des intérêts et le remboursement du principal ne leur autoriseraient pas un accroissement de leurs dépenses, et tout particulièrement de poursuivre une tradition d'investissements publics locaux, les contraignant à privilégier les dépenses de fonctionnement. Et ce alors que les besoins locaux sont vraisemblablement importants, et que les charges sont elles aussi soumises à des mécanismes d'accroissement de leur poids.

A contrario, les ensembles intercommunaux des classes CAFF5 et CCF5 étant peu endettés, ils ont peut-être été en mesure de soutenir une politique dépensière : la faiblesse de leur richesse locale et le peu de leviers à leur disposition ne le laissaient pas entrevoir, mais le surplus apporté par la revalorisation des bases cadastrales locatives a pu y contribuer. Ces dépenses ont pu se porter sur l'investissement public local dans ces cas, mais également dans la section de fonctionnement en raison des besoins par hypothèse importants qui caractérisent les systèmes territoriaux administrés par ces collectivités.

De ce point de vue, le mécanisme de la revalorisation joue de manière différente selon que les collectivités doivent composer avec un plus ou moins fort taux d'endettement. Les marges de manœuvre sont bien sûr bornées par la faiblesse partagée des ressources propres, essentiellement déterminée par les caractéristiques du peuplement des systèmes territoriaux sous gestion (ménages, entreprises) – ce qui est commun aux quatre classes. Néanmoins, la part de l'endettement différencie les modes d'ajustement entre, d'un côté, les ensembles intercommunaux cantonnés à gérer leur dette, et de l'autre ceux pouvant conduire une politique plus dépensière, dont on n'oubliera pas de rappeler néanmoins que son point de départ est très bas (faibles budgets) et que les besoins sont particulièrement importants.

Au total, l'analyse aura permis de distinguer quatre principaux modes d'ajustement adoptés concomitamment à l'exercice de la contrainte budgétaire déployée par l'État central. Le modèle de développement des différents ensembles intercommunaux étudiés est en conséquence plus ou moins altéré. Si c'est la stabilité qui l'emporte pour le mode n°1 et le mode n°4 « endettés », la transformation est plus marquée pour les autres. Ainsi les ensembles intercommunaux adoptant le mode d'ajustement n°2 se distinguent par une forte contraction de leurs dépenses bien que ces collectivités soient plutôt dépensières, alors que ceux du mode n°4 « non-endettés » s'emploient à une hausse de leurs dépenses, qui restent néanmoins modérées car partant d'un niveau très bas. Quant à ceux du mode n°3, ils sont dans un entre-deux où de nombreux leviers sont activés pour limiter une contraction des dépenses budgétaires, mais sans garantie de la soutenabilité dans le temps de ces ajustements.

6.3.2. Sentier de dépendance, effets structurels, et institutions de second rang

L'analyse des quatre modes d'ajustement apporte des enseignements transversaux tant sur les leviers mobilisés que sur les facteurs qui sous-tendent le recours à ces derniers. Sur le premier aspect, la comparaison des classes issues du traitement typologique montre la grande variété des leviers actionnés par les ensembles intercommunaux (TABLEAU 49).

Cette variété est constatée tout d'abord dans les politiques de dépenses des collectivités. Nous avons déjà observé que les dépenses d'équipement connaissent une grande variabilité entre les classes d'ensembles intercommunaux, au point d'écarter l'idée d'une sanctuarisation de l'investissement public local

(6.1). C'est vrai plus largement pour l'ensemble des dépenses des collectivités analysées. Si les dépenses de fonctionnement connaissent dans certains cas un ajustement à la baisse ou une relative stabilité (tendance qui, ne nous y trompons, implique une diminution volontaire de certaines dépenses, car les collectivités sont par ailleurs exposées au renchérissement de certains de leurs coûts de fonctionnement), ce n'est pas une règle générale.

Par ailleurs l'accroissement de l'endettement n'est que très rarement un levier activé par les élites politico-administratives locales. Au mieux assiste-t-on pour deux classes à un maintien du taux d'endettement alors qu'il est à la baisse pour toutes les autres, et quel que soit leur taux d'endettement en début des années 2010. Ce peut être un effet d'une hausse des recettes réelles de fonctionnement. Ou encore d'une gestion active de la dette, et qui permettrait des renégociations susceptibles d'accélérer le remboursement du principal dans une conjoncture de taux favorable. Peut-être faut-il également y voir le résultat d'une attention accrue portée à ce poste de dépenses par les administrations et élus locaux, encouragés en cela par les avis des Chambres régionales des comptes qui rappellent avec constance les ratios qualifiant la dette, ou encore à l'attention portée par l'État central, non sans lien avec le durcissement des critères européens durant les années 2010. Enfin, les exécutifs locaux peuvent être poussés à cette réduction en raison de l'enjeu que sont devenus ces ratios dans la compétition politique et donc leur réélection. Ceci ne signifie pas que des collectivités ne cherchent pas à mobiliser l'emprunt pour soutenir leurs politiques d'investissement public local, nous le verrons bientôt, mais que ceci ne se traduit pas par un accroissement sensible du taux d'endettement.

Un autre type de levier est constitué par la mobilisation accrue des ressources propres, soit à travers une hausse des taux d'imposition, soit par la cession du patrimoine public. Or, dans ces deux cas, leur activation varie fortement selon les configurations budgétaires locales. La hausse de la fiscalité et la vente du patrimoine public ne sont pas des options envisagées (ni forcément envisageables) par les élites politico-administratives des classes d'ensembles intercommunaux les plus pauvres. La faiblesse de leur richesse fiscale couplée à des besoins en toute hypothèse importants ont conduit les mandatures précédentes à actionner le levier de la fiscalité au point qu'il ne paraît plus soutenable d'accroître de nouveau l'effort fiscal. Pour trois classes sur quatre, le choix a même été de réduire l'intensité des prélèvements obligatoires. De même, aucune des classes réunissant des ensembles intercommunaux moins aisés ne se caractérise par un recours particulier aux cessions de patrimoine. Du côté des ensembles intercommunaux plus aisés, la situation est différente. Plusieurs classes se singularisent par une apparente réticence à accroître la mobilisation des ressources propres. Que ces collectivités soient suffisamment peu dépensières pour absorber une baisse de leurs recettes résultant de la diminution de la dotation globale de fonctionnement, ou qu'elles privilégient une réduction de leur niveau de dépenses et d'investissement, ces collectivités ne recourent pas de manière particulière à la cession de leur patrimoine. De même, l'effort fiscal demandé aux contribuables ne s'accroît pas, en dépit de niveaux parmi les plus bas. Ce sont donc principalement les ensembles intercommunaux multipliant les leviers d'ajustement pour tenter de maintenir leur profil de dépenses (mode n°3) qui mobilisent le plus systématiquement leurs ressources propres.

Que les collectivités aient ou non choisi de jouer sur le levier de la fiscalité, l'évolution moins favorable de la dotation globale de fonctionnement a pour effet que le poids de la fiscalité dans les recettes des ensembles intercommunaux augmente durant la décennie. Nous parlerons à ce sujet d'un processus de fiscalisation des finances publiques locales. Il est vérifié pour l'ensemble des ensembles intercommunaux des deux univers d'observation. La part du produit de la fiscalité dans les recettes réelles de fonctionnement passe ainsi de 44 % à 46 % entre les périodes allant de 2010 à 2013 et de 2014 à 2018 pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées et de 41 % à 45 % pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes. Ces variations allant de 2 à 4 points de base sont loin

d'être négligeables à ce pas de temps de quelques années. Surtout, toutes les classes sont concernées. Certaines n'évoluent pas de manière différente de la moyenne, ce qui signifie que la place des recettes fiscales dans l'ensemble des ressources financières varie dans le sens de leur accroissement. D'autres connaissent une évolution significativement différente de la moyenne, mais dans ce cas, c'est toujours en raison d'un approfondissement encore plus marqué de ce processus de fiscalisation. Le [TABLEAU 48](#) montre que c'est le cas des ensembles intercommunaux des classes CAFF3 et CAFF5, ainsi que des classes CCFF1, CCFF2, CCFF5 et CCFF6. La [FIGURE 22](#) apporte une confirmation de la fiscalisation des budgets durant les années 2010 puisque toutes les classes sont situées au-dessus de la ligne noire en tirets qui représente la situation d'un maintien de la part de la fiscalité dans les recettes réelles de fonctionnement. Le [TABLEAU 48](#) laisse apercevoir également que cette part est liée à la richesse potentielle des collectivités : elle est d'autant plus réduite que les ensembles intercommunaux disposent d'un potentiel fiscal faible (couleur bleu), et inversement (rouge).

Au-delà de ces constats relatifs aux différents leviers à disposition des collectivités, et de leur mobilisation très inégale, la présente réflexion aide également à interroger les facteurs qui poussent aux ajustements opérés. Les choix budgétaires effectués par les gouvernements locaux durant les années 2010 ont été réalisés sous la pression du gel puis de la baisse de la dotation globale de fonctionnement et dans un contexte de faible visibilité sur les évolutions en la matière à moyen terme.

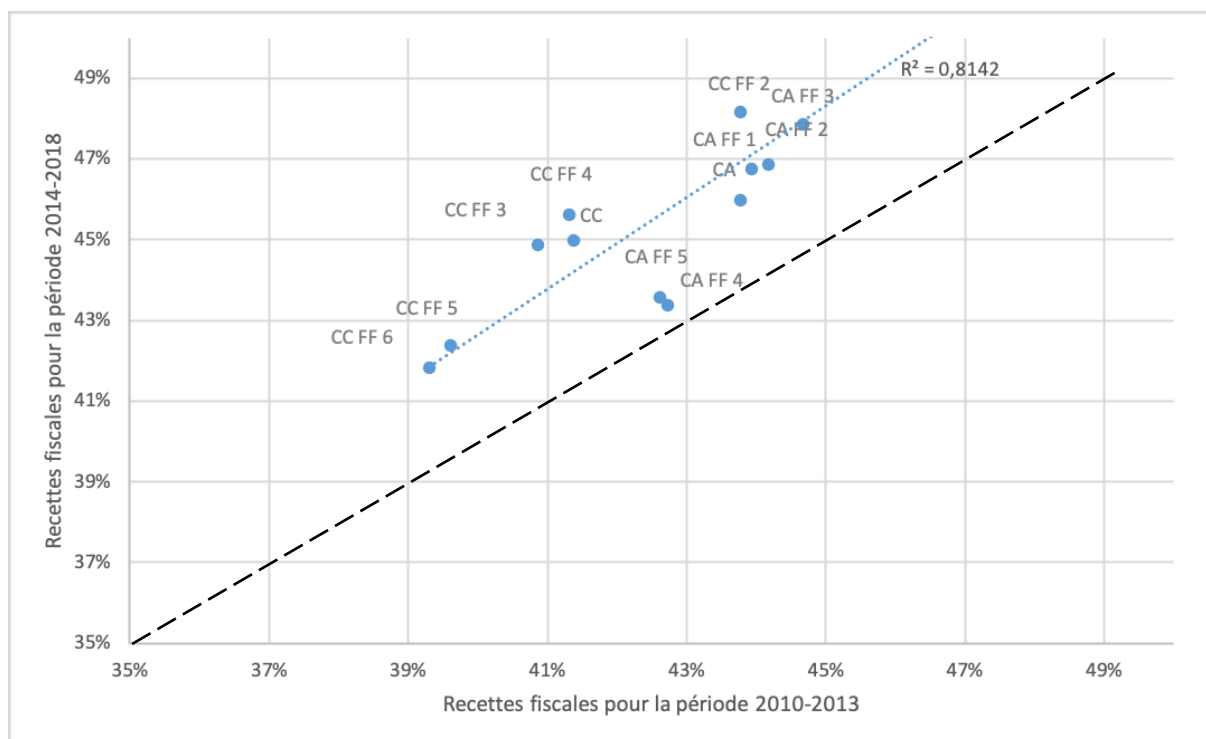
TABEAU 48 : PART DES RECETTES FISCALES DANS LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Part des recettes fiscales dans les recettes réelles de fonctionnement en % entre 2010 et 2013			entre 2014 et 2018		
Moy. CA	44		46		
CAFF1	44		47		
CAFF2	44		47		
CAFF3	45		48		
CAFF4	43		43		
CAFF5	43		44		
Moy. CC	41		45		
CCFF1	48		53		
CCFF2	44		48		
CCFF3	41		45		
CCFF4	41		46		
CCFF5	40		42		
CCFF6	39		42		

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.
En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 22 : ÉVOLUTION DE LA PART DES PRODUITS DE LA FISCALITE DANS LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT ENTRE 2010-2013 ET 2014-2018 PAR CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAU



Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 49 : SYNTHÈSE DES LEVIERS D'AJUSTEMENT MIS EN ŒUVRE PAR CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DANS LES ANNEES 2010.

	Richesse fiscale	Mode d'ajustement	Maîtrise des dépenses	Recours à l'endettement	Hausse des ressources propres		Péréquation	Revalorisation des bases locatives cadastrales
					Effort fiscal	Cession de patrimoine		
CAFF1	<i>Élevée</i>	2 : repli budgétaire ordonnée	X					
CAFF2	<i>Moyenne</i>	3 : ajustements multiples	X	X	X	X		
CAFF3	<i>Élevée</i>	1 : ajustements marginaux						
CAFF4	<i>Faible</i>	4a : ajustements invisibles « endettés »					X	X
CAFF5	<i>Faible</i>	4b : ajustements invisibles « non-endettés »					X	X
CCFF1	<i>Élevée</i>	3 : ajustements multiples	X		X	X		
CCFF2	<i>Moyenne</i>	1 : ajustements marginaux		X				
CCFF3	<i>Élevée</i>	3 : ajustements multiples	X		X	X		
CCFF4	<i>Moyenne</i>	2 : repli budgétaire ordonné	X		X			
CCFF5	<i>Faible</i>	4b : ajustements invisibles « non-endettés »					X	X
CCFF6	<i>Faible</i>	4a : ajustements invisibles « endettés »					X	X

Source : élaboration des auteur.e.s

Ces choix peuvent bien sûr être *politiques* et *locaux*. Les élites politico-administratives pilotent en effet des budgets sur lesquels elles opèrent des décisions. Elles priorisent ainsi non pas seulement des domaines d'actions et des mesures politiques, mais en lien avec ceux-là, des leviers fiscal-financiers. C'est d'ailleurs ce qui justifie une analyse des politiques publiques qui prenne au sérieux les pratiques du *budgetting*, et plus largement le gouvernement des, et par, les finances publiques (voir Wildavsky 2001, Siné, 2006, Le Lidec, 2011, Bezès et Siné 2011). On a observé à ce titre comment les choix politiques locaux contemporains sont eux-mêmes partiellement cadrés par des décisions antérieures : l'analyse des trajectoires fiscal-financières des collectivités confirme l'existence de sentiers de dépendance budgétaires durant les années 2010. Néanmoins, en dépit de l'importance des agendas et choix politiques dans la conduite des affaires publiques dans les régimes s'appuyant sur la démocratie représentative locale – ce qui revient à placer l'accent sur les *policies* et les *politics* dans l'analyse de l'action publique locale –, la présente recherche souligne l'importance de processus politico-institutionnels et politico-économiques de niveau intermédiaire qui constituent des fenêtres d'opportunité et de contrainte pour les possibles budgétaires. Processus qui sont bien souvent interdépendants, incitant à les penser de manière systémique plus qu'à les classer selon un ordre de prédominance. Trois d'entre eux doivent être soulignés.

Le premier, entrevu à l'instant, est l'effet des choix politiques du passé, qui dessinent, dans une acception étroite, un sentier de dépendance pour les mandatures en place. Ils sont également cadrés par les transformations à inertie très lente des systèmes territoriaux eux-mêmes, ce qui constitue le second facteur. Enfin, un troisième facteur s'exerce par le jeu peu visible mais bien réel d'institutions de second rang inscrites dans des décisions en apparence techniques définies notamment au niveau central. La fin de la sous-section est consacrée à la fourniture d'éléments illustratifs rencontrés dans le courant de l'analyse, en commençant par observer comment les modalités d'ajustement budgétaire des collectivités sont tributaires des situations politiques et socio-territoriales héritées.

L'analyse révèle tout d'abord comment les configurations budgétaires locales sont susceptibles de conditionner les marges de manœuvre dont disposent les élites politico-administratives alors que les administrations locales ont dû composer avec l'évolution de la dotation globale de fonctionnement durant les années 2010. Les niveaux antérieurs de dépenses, d'endettement mais aussi parfois de prélèvements obligatoires sont à même de contraindre la mobilisation des leviers à disposition.

La comparaison des classes relevant des trois premiers modes d'ajustement en offre une première illustration. S'il s'agit dans tous ces cas d'ensembles intercommunaux à la richesse fiscale relativement élevée, voire très élevée, le niveau important des dépenses de certaines classes se traduit durant la décennie 2010 par des réductions draconiennes des dépenses, accompagnées pour les profils *investisseurs* d'une transformation de leur modèle de financement avec la diminution de la part des emprunts dans le financement de l'investissement public local (mode n°2). *A contrario*, la modestie cultivée des ensembles intercommunaux d'autres classes (mode n°1) a facilité le maintien par les élites politico-administratives locales d'un modèle de développement relativement inchangé, et permis de pérenniser des budgets à un niveau de dépenses qui reste modeste, en dépit du resserrement de la contrainte budgétaire exercée par les gouvernements centraux. Il y a bien une dépendance au sentier, au sens étroit de dépendance à des choix passés, qui pèse dans les modes d'ajustement.

Les collectivités les plus désavantagées fiscalement confirment cette observation mais en matière de fiscalité cette fois. Le haut niveau d'effort fiscal pratiqué par des élus soucieux de financer des services publics répondant à des besoins par hypothèse très importants ont réduit la marge de manœuvre fiscale des

mandatures en place dans les années 2010, probablement pour des raisons d'acceptabilité par les contribuables locaux.

Second enseignement, si certaines trajectoires fiscal-financières (qu'elles soient stables ou au contraire en forte évolution) reflètent bien des héritages du passé, ce n'est pas toujours en raison des *choix* politiques des mandatures précédentes, c'est-à-dire de la dépendance au sentier au sens strict du concept. Le cadrage des possibles budgétaires reflète également les caractéristiques des systèmes territoriaux eux-mêmes. Les transformations lentes du peuplement d'un territoire (ménages, activités économiques) se traduisent ainsi directement dans les politiques budgétaires en instillant une stabilité dans les contraintes et opportunités fiscal-financières s'imposant aux élites politico-administratives locales.

Ceci est particulièrement mis en lumière par l'importance du niveau de richesse fiscale dans les modes d'ajustement mis en œuvre, niveau qui reflète des caractéristiques des systèmes territoriaux gérés par les administrations locales. Ce n'est pas que ces dernières soient entièrement indépendantes des choix politiques présents ou passés. Les politiques de développement économique ou de peuplement sont en effet susceptibles d'influer sur le niveau de cette richesse, ou du moins s'y emploient-elles. Cela souligne la contribution des élites politico-administratives aux caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles gouvernent et dont les effets se mesurent généralement sur le moyen- et le long-terme. Néanmoins, la formation de la richesse des systèmes territoriaux s'inscrit dans des évolutions bien plus larges que les seuls effets des politiques publiques locales. Elle dépend de processus propres aux agents économiques locaux (ménages, entreprises, associations) ainsi qu'à des décisions et facteurs supra-locaux qui participent de la recomposition tant des tissus productifs locaux, que de celle du peuplement (métropolisation, désindustrialisation, développement de l'économie présentielle, etc.). *In fine*, ces dynamiques influent sur les recettes disponibles pour les collectivités locales (mesurées à travers le potentiel fiscal dans notre cas), ainsi que sur les charges répondant aux besoins associés aux populations de ces systèmes territoriaux (ménages, entreprises, autres propriétaires...). Or, ces évolutions démographiques, sociales ou économiques sont à inertie lente. À l'échelle d'une décennie, le niveau de richesse évolue peu et l'évolution des écarts entre collectivités restent marginale Ceci cadre ainsi fortement les trajectoires possibles des nouvelles mandatures.

Les ajustements observés dans les quatre modes relèvent également de politiques supra-locales sur lesquelles les collectivités n'ont pas de prise directe. La première illustration en est évidemment fournie par les modalités de déploiement des politiques de resserrement de la contrainte budgétaire elle-même. Sans les déterminer entièrement, le gel puis la baisse de la dotation globale de fonctionnement sont susceptibles de peser sur les trajectoires fiscal-financières des ensembles intercommunaux. L'analyse a montré que la péréquation contribue à façonner de manière différenciée les recettes disponibles au titre de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités.

Les ensembles intercommunaux les moins aisés, et dont le niveau des dépenses est singulièrement bas, bénéficient des dotations et mécanismes multiples de la péréquation. Avec pour effet de desserrer l'intensité de la contrainte par rapport aux collectivités plus riches. Nous avons déjà estimé l'effet d'atténuation pour les 4 classes les plus moins dotées en richesse fiscale potentielle de l'ordre d'un tiers à la moitié (voir 6.2.2.). Ce résultat est conforté ici puisque la variation du niveau de la péréquation entre 2010 à 2013 et entre 2014 à 2018 est plus favorable aux ensembles intercommunaux des classes les moins aisées (CAFF4, CAFF5, CCF5, et CCF6) relativement au niveau de leur budget, que pour les autres. Certes la

variation du niveau de la péréquation représente un gain significatif pour la totalité des classes d'ensembles intercommunaux relevant des communautés de communes et pour une partie de celles relevant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. Mais, en proportion des recettes de fonctionnement, elle est importante avant tout pour les classes d'ensembles intercommunaux les moins aisés (TABLEAU 50). Alors qu'elle ne représente qu'entre 0 et + 0,5 % du budget des classes dont les ensembles intercommunaux ont une richesse fiscale élevée, la hausse de la péréquation durant les années 2014 à 2018 représente autour de + 1,5 % du budget de 2013 pour les classes réunissant les ensembles intercommunaux les moins dotés. Rappelons que les modalités de calcul de la péréquation reposent sur l'application de critères d'éligibilité mobilisant de nombreuses variables relatives aux systèmes territoriaux.

TABLEAU 50 : IMPORTANCE DE LA VARIATION DU NIVEAU DES RECETTES FISCALES ENTRE LES PERIODES ALLANT DE 2010 A 2013 ET DE 2014 A 2018 RAPPORTEE AU NIVEAU DU BUDGET EN 2013.

	Pourcentage de la variation du niveau de la péréquation en rapport au budget en 2013 (=FF36/ FF39 x 100)	Rapport en pourcentage entre la variation du niveau de la péréquation et la variation du niveau du produit de la fiscalité locale (=var FF36/FF35 x 100)
CAFF1	0,3	10,4
CAFF2	0,3	10,4
CAFF3	0,1	4,5
CAFF4	0,9	29,1
CAFF5	1,4	52,7
CCFF1	0,03	0,7
CCFF2	0,52	11,7
CCFF3	0,63	15,0
CCFF4	0,66	15,1
CCFF5	1,64	38,7
CCFF6	1,55	38,6

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %. En rouge (en bleu), valeur supérieure ou égale (respectivement inférieure) à la moyenne des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées (respectivement des communautés de communes).

Source : élaboration des auteur.e.s

Deux autres institutions de second rang déployées par l'État central sont apparues dans le cadre de l'analyse¹⁴². La première renvoie à la mécanique du « glissement-vieillesse-technicité » utilisé pour la revalorisation de la rémunération des agents. Ce dispositif contribue à une évolution à la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. De telle sorte que la stabilisation du niveau des dépenses de fonctionnement, ou même le ralentissement de son taux d'accroissement signalent d'ores et déjà un ajustement budgétaire de la part des élites politico-administratives locales. De ce point de vue, les règles définies au niveau national s'appliquant à l'évolution de la rémunération des personnels cadrent les

¹⁴² D'autres dépenses contraintes et obligatoires s'imposent bien sûr aux politiques budgétaires locales. Des effets de mesures décidées au niveau national (voir par ex. la modification des rythmes scolaires) aux règles relatives aux carrières et charges de personnels (hausse des taux des cotisations sociales, mesures en faveur des agents les moins qualifiés, ...), les dépenses sont également affectées. Il ne nous est néanmoins pas possible d'en réaliser une analyse approfondie, faute de données suffisamment fines pour qualifier la nature de ces dépenses, ce qui reflète notamment l'absence d'une comptabilité analytique (voir le développement p. 87 et la note de bas de page 110 sur ce point).

possibilités d'activation du levier de la baisse des dépenses de fonctionnement, indépendamment des choix politiques locaux, et façonnent ainsi les ajustements possibles¹⁴³.

Un second dispositif tend *a contrario* à renforcer la marge de manœuvre offerte aux collectivités, au point de constituer un ressort d'ajustement de premier plan pour les ensembles intercommunaux les moins aisés. Il s'agit de l'application du coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales qui, conjointement à la variation physique des bases d'imposition présentes localement, conduit à une hausse automatique du produit de la fiscalité locale pour toutes les collectivités. Bien que ce dispositif fasse l'objet d'une remise en question, passant notamment par des expérimentations de nouveaux modes de calcul des valeurs locatives, ou encore par une transformation du calcul de la revalorisation (voir [ENCADRE N° 12](#)), il joue un rôle important dans les trajectoires fiscal-financières des années 2010 en compensant *de facto* une partie de la baisse de la dotation globale de fonctionnement. De ce point de vue, c'est un dispositif qui participe centralement, au côté de la variation de la part forfaitaire de la DGF donc, dans la fiscalisation des finances publiques locales décrite ci-dessus.

Cette compensation de fait est néanmoins réalisée de manière différenciée entre les collectivités locales¹⁴⁴. Ces différences apparaissent tout d'abord entre les ensembles intercommunaux relevant de l'univers des communautés de communes d'un côté et ceux constitués par les communautés d'agglomération et assimilées de l'autre ([TABLEAU 51](#)).

TABLEAU 51 : VARIATION EN EUROS DU NIVEAU DES RECETTES FISCALES ET DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ENTRE LES PERIODES 2010-2013 ET 2014-2018 POUR LES ENSEMBLES DES COMMUNAUTES DE COMMUNES ET LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES.

Ensembles intercommunaux	Variation du produit de la fiscalité locale (1)	Variation de la dotation globale de fonctionnement (2)	Solde (1) + (2)
Des communautés d'agglomération et assimilées	2 959 130 056	-3 340 862 453	-381 732 397
Des communautés de communes	1 504 782 272	-1 006 206 298	498 575 974
Tous	4 463 912 328	-4 347 068 750	116 843 577

Source : élaboration des auteur.e.s

Pour le premier univers d'observation, malgré une baisse moyenne de l'effort fiscal attendu de la part des contribuables locaux (- 0,5 %), la hausse du produit de la fiscalité, qui enregistre l'effet cumulé de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales, de leur croissance nette et de la variation des taux de la fiscalité locale, durant la période allant de 2014 à 2018 (+ 1,5 milliards d'euros) excède la baisse de la dotation

¹⁴³ Il ne s'agit pas de prétendre que toute la hausse des dépenses de personnels reflète le seul jeu des institutions de second rang, ou encore de décisions de l'État (Le Saout, 2017). Les magistrats financiers de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes insistent sur des politiques de ressources humaines des élites politico-administratives contribuant à ces variations.

¹⁴⁴ C'est l'existence de ce mécanisme qui explique pourquoi les classes constituées d'ensembles intercommunaux accroissant l'effort fiscal demandé aux contribuables n'affichent pas toujours une hausse significativement plus importante du produit de leurs recettes fiscales. Le coefficient de revalorisation tend en effet à accroître le produit de la fiscalité pour tous les ensembles intercommunaux, et dans une proportion qui peut être très supérieure à l'effet de la hausse des taux d'imposition locaux sur ce même produit, de telle sorte qu'une hausse de l'effort fiscal peut passer inaperçue dans la variable enregistrant le niveau du produit de la fiscalité. Ainsi, parmi les 4 classes d'ensembles intercommunaux ayant accru le niveau de leur fiscalité (CAFF2, CCFF1, CCFF3 et CCFF4), seules deux affichent une hausse significative du produit des impôts locaux.

globale de fonctionnement pour la même période (- 1 milliard d'euros). Ceci laisse un solde positif d'environ 500 millions d'euros. Pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées, la situation est un peu moins favorable, en dépit d'ailleurs d'une réduction de la pression fiscale un peu moindre que celle mise en œuvre par les ensembles intercommunaux des communautés de communes (- 0,3 % contre - 0,5 %). La baisse de la dotation globale de fonctionnement sur cette même période, que nous estimons pour les collectivités du bloc communal à environ 3,34 milliards d'euros est compensée à hauteur de 90 % par la hausse du produit des impôts locaux, laissant un solde négatif de 380 millions d'euros environ à ce groupe d'ensembles intercommunaux.

Le dispositif de la revalorisation de la valeur des bases locatives cadastrales n'a en outre pas les mêmes effets selon les profils d'ensembles intercommunaux. Tout en étant bien réelle, et *modulo* les évolutions de la croissance nette des bases qui peuvent être différenciées selon les systèmes territoriaux, son importance est moins manifeste pour les ensembles intercommunaux les plus riches. Ce n'est pas que ce mécanisme soit sans effet budgétaire pour ces derniers : si les ajustements dans les recettes ou les dépenses opérés par ces collectivités plus aisées sont par hypothèse moindres que ce que l'ampleur de la baisse de la dotation globale de fonctionnement les affectant augurait, c'est justement en raison de l'effet financièrement positif de ce mécanisme peu visible. Mais son rôle est encore plus manifeste pour les ensembles intercommunaux les moins aisés fiscalement tant il est clé pour comprendre leur mode d'ajustement (CAFF4, CAFF5, CCF5, CCF6). C'est en effet la revalorisation des valeurs locatives cadastrales qui, en faisant plus que de compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement, permet à ces collectivités de procéder à la baisse des taux d'imposition locaux, et, selon leurs caractéristiques budgétaires, soit à connaître une diminution de leur taux d'endettement tout en stabilisant leurs dépenses (mode d'ajustement n°4a), soit d'accroître le niveau de leurs dépenses bien qu'il reste toujours à un niveau bas par rapport aux ensembles intercommunaux plus aisés (mode d'ajustement n°4b).

Il est crucial de souligner l'importance de ce mécanisme pour comprendre l'absence d'un effondrement des dépenses des collectivités locales les moins aisées, comme celui observé au Royaume-Uni par exemple (Gray et Barford, 2018). Ceci s'ajoute bien sûr à l'atténuation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement que permet la péréquation, élément qui a été largement sapé en Angleterre par les gouvernements conservateurs en dépit d'une tradition ancienne de politiques d'*equalisation*. Mais l'effet de la péréquation reste bien inférieur à celui de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales. Nous calculons que sa contribution positive s'étend entre 29,1 % et 52,7 % pour les quatre classes d'ensembles intercommunaux les moins aisés (voir [TABLEAU 51](#)). Et encore convient-il de noter que pour trois d'entre elles la revalorisation du coefficient a été rognée par une baisse des taux d'imposition.

Sans transformer de manière spectaculaire la capacité d'action budgétaire des collectivités concernées, ce dispositif constitue ainsi une institution discrète mais essentielle dans les évolutions différenciées des budgets locaux au cours de la dernière décennie. Elle aide en particulier à comprendre le mode d'ajustement sinon paradoxal des ensembles intercommunaux les moins aisés, en ce qu'ils réduisent l'effort fiscal, diminuent leur taux d'endettement ou accroissent leurs dépenses, alors que les recettes issues de la dotation globale de fonctionnement diminuent en dépit de la péréquation.

Au total, l'analyse transversale des quatre modes d'ajustement déployés durant les années 2010 par les collectivités du bloc communal montre qu'outre les choix propres aux élites politico-administratives, plusieurs facteurs pèsent dans les réponses au resserrement de la contrainte budgétaire. Il s'agit en particulier (i) d'un effet de sentier de dépendance déterminant une fenêtre d'opportunité et de contrainte

résultant de choix politiques du passé ; (ii) des caractéristiques des systèmes territoriaux eux-mêmes, et l'inertie lente qu'ils impulsent aux configurations budgétaires locales ; et enfin (iii) des mécanismes de régulation des finances publiques locales, qui fonctionnent comme des institutions de second rang discrètes mais aux effets puissants, notamment pour les collectivités locales les moins aisées.

Après avoir analysé les évolutions des dépenses des collectivités locales, et avoir qualifié les différents modes d'ajustement des budgets locaux et les facteurs qui contribuent à les structurer, la dernière section de cette partie porte sur l'évolution des ressources des collectivités. Plus précisément, elle vise à qualifier les dépendances budgétaires, accrues ou réduites sur la période, des collectivités à des ressources transférées par des tiers : État central, établissements de crédit, et contribuables locaux (populations et entreprises du territoire, sans oublier que pour maintes taxes, le contribuable national est le premier contributeur).

6.4 Les dépendances budgétaires des collectivités locales : État, marchés du crédit et territoires

On s'intéresse pour finir à l'origine des ressources financières mobilisées par les collectivités locales, non pas seulement pour financer l'investissement public local, mais pour subvenir à leurs dépenses plus généralement. Ceci questionne le degré et les formes de *dépendance budgétaire* des collectivités. Il s'agit d'observer comment les budgets des ensembles intercommunaux étudiés reposent plus ou moins fortement sur des ressources transférées par des autorités publiques tierces, en particulier par l'État, ou encore sur des fonds provenant d'établissements de crédit à travers la fourniture de prêts, ou enfin sur des recettes propres, ce qui confère au budget un caractère plus « autocentré » (pour une présentation détaillée de ces trois archétypes de dépendance budgétaire, voir [ENCADRE N° 17](#)).

ENCADRE N° 17 : L'ACTION BUDGETAIRE LOCALE : TROIS ARCHETYPES DE DEPENDANCE BUDGETAIRE

Les principaux types de ressources mobilisées par les collectivités pour financer leurs dépenses (ressources propres¹⁴⁵, subventions et dotations, prêts et obligations) permettent d'esquisser trois archétypes de dépendance budgétaire.

Le premier caractérise des ensembles intercommunaux ayant des ressources propres plus importantes en proportion que la moyenne. On dira alors de leurs budgets qu'ils sont « autocentrés ». Ceci signifie que les recettes fiscales pour la section de fonctionnement ou encore que la part de l'épargne nette et/ou de celle des cessions pour la section d'investissement, sont surreprésentées, au sens statistique du terme. La baisse de la dotation globale de fonctionnement a tendance à accroître la part de ces ressources propres dans les budgets de toutes les collectivités, ce qui peut notamment se traduire par leur fiscalisation. Néanmoins, ce *recentrage* sur des ressources propres peut être plus marqué selon les ajustements locaux retenus, par exemple quand les élites politico-administratives locales s'emploient à monétiser les valeurs foncières et immobilières à travers des cessions de patrimoine public. C'est aussi le cas lorsqu'un potentiel fiscal élevé est mis à profit par les collectivités, en décidant d'une hausse des taux d'imposition ou alors lorsqu'elles bénéficient, de manière plus passive, du dispositif de revalorisation des valeurs locatives cadastrales. Ce premier cas de figure confirme l'importance des caractéristiques propres aux systèmes territoriaux pour comprendre les spécificités et les évolutions du financement de l'action publique locale :

¹⁴⁵ Les « ressources propres » sont définies ici comme les recettes provenant de l'usage des services, de l'usage et de la cession des biens ainsi que des produits des impôts locaux. Le périmètre retenu diffère de celui figurant à l'article 72-2. Pour mémoire, ce dernier porte sur le produit des impositions de toutes natures, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

les dynamiques immobilières, démographiques, ou encore des entreprises fournissent le substrat de ce recentrage budgétaire sur des ressources propres.

Le second archétype renvoie à des politiques budgétaires locales qui seraient plus dépendantes des subventions et dotations provenant d'autres institutions. Il peut s'agir de fonds attribués par l'Union européenne, par les régions et les départements, par des fondations également, et enfin par des dotations et subventions provenant de l'État central à travers ses ministères ou des agences de type ANRU ou Ademe par exemple. La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement joue un rôle important. Même si son montant diminue dans le cadre de la politique de maîtrise des dépenses publiques, la dépendance budgétaire peut s'intensifier dès lors que la dotation diminue moins vite que pour d'autres ensembles intercommunaux. La péréquation, et son renforcement dans les années 2010, est susceptible d'y contribuer. C'est aussi le cas pour la section d'investissement lorsque la part des subventions et dotations d'équipement entrant dans le financement de l'investissement public local s'accroît. C'est un aspect à ne pas négliger car d'une part ce poste est important pour couvrir les dépenses d'équipement directes et indirectes¹⁴⁶, et que, d'autre part, son évolution est inégale selon les types d'ensembles intercommunaux.

Le troisième archétype correspond enfin à l'exposition des budgets locaux aux critères d'attribution régissant le financement de la dette par des établissements de crédit (Ferlazzo, 2018). En France, il s'agit essentiellement des établissements commerciaux classiques, même s'il existe un marché de la titrisation des dettes des collectivités. Ce dernier peut être directement mobilisé par des ensembles intercommunaux à travers l'émission d'obligations par des collectivités de grande taille. Son accès est aussi de plus en plus fréquemment indirect, à travers des agences de refinancement fondée par des collectivités (Agence France Locale) ou par des établissements bancaires classiques, comme par exemple dans le cas des « prêts verts » de la Banque Postale destinés aux collectivités et refinancés par la SFIL, banque publique de développement créée en 2013 et devenue une filiale de la CDC en 2020. Reste qu'il est secondaire par rapport à l'offre bancaire « classique ».

Il est entendu que ces trois archétypes n'existent que de manière relative aux autres, puisque les trois types de ressources participent du financement budgétaire de chacune des collectivités locales, et que leur importance peut dépendre de facteurs liés les uns aux autres¹⁴⁷. C'est bien une différence de proportion et, pour ce qui nous concerne, d'évolution de ces proportions, qui encourage à analyser la trajectoire de dépendance budgétaire des ensembles intercommunaux.

On notera par ailleurs que la notion de dépendance budgétaire est envisagée ici à travers les flux de financement des ensembles intercommunaux. Elle ne présage pas d'autres formes de dépendance non-monnaire s'imposant aux politiques budgétaires locales. On pense en particulier au pouvoir de régulation de l'État central sur les budgets des collectivités territoriales¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Entre 2014 et 2018, les dotations d'équipement par des tiers (État central, instances européennes, autres collectivités territoriales) représentent respectivement 24 % des recettes d'investissement pour les ensembles intercommunaux relevant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées et 30 % pour les classes d'ensembles intercommunaux des communautés de communes.

¹⁴⁷ Pour illustrer ce dernier aspect, prenons l'exemple d'un système territorial dont les ménages sont peu riches (en moyenne, ou pour certains groupes sociaux) et dont le tissu économique est peu dynamique. Ces caractéristiques socio-territoriales contribuent à limiter la capacité de la collectivité qui l'administre à mobiliser des ressources propres, car le potentiel fiscal y est faible. Mais elle joue également dans le degré de dépendance budgétaire aux financements de l'État central, car la richesse fiscale potentielle entre dans le calcul d'une péréquation au poids d'ailleurs croissant durant la décennie. Enfin, il est possible que l'appréciation réalisée par les organismes bancaires repose pour partie sur la prise en compte de telles caractéristiques socio-territoriales, déterminant l'accès au crédit, ainsi que son coût, ce qui influera sur la dépendance à la dette de ce type de collectivités.

¹⁴⁸ Ceci peut être illustré de trois manières au moins. Tout d'abord, le rôle des institutions centrales (gouvernement, Parlement, Cour des Comptes, etc.) en matière de détermination des impôts locaux et de leurs taux, qui s'accroît dans les dix dernières années au moins (Allé, 2017, Le Lidec 2015), interroge bien sûr les contours et formes de l'autonomie fiscale *réelle* des collectivités. La suppression d'un impôt local, ou encore le plafonnement de l'effort fiscal par les règles nationales l'illustrent. Il en va de même pour d'autres ressources propres, par exemple sur les modalités de la mise en vente du leur patrimoine par les collectivités, dont la fixation du prix de cession fait l'objet de l'intervention de la Direction de l'Immobilier de l'État, anciennement France Domaine. Citons enfin le cas du recours à l'instrument des

L'hypothèse testée dans cette section est que le resserrement de la contrainte budgétaire opérée dans les années 2010 s'accompagnerait d'une tendance à la *dualisation* des formes de dépendance budgétaire, selon deux principaux modes.

Le premier mode tiendrait à l'évolution différenciée des collectivités selon leur niveau de richesse et la place des transferts centraux dans leurs budgets. La dualisation contribuerait à distinguer d'un côté les ensembles intercommunaux plus aisés et pour lesquels les politiques budgétaires sont susceptibles d'être plus *recentrées* sur leurs ressources propres. Non seulement, ces collectivités sont les plus directement exposées au gel puis à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, mais par ailleurs, elles disposent potentiellement d'une richesse fiscale susceptible d'être mobilisée avec efficacité. D'un autre côté, c'est-à-dire pour les ensembles intercommunaux les moins aisés, la situation serait ambiguë, pour ne pas dire incertaine. Également affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, leurs budgets sont susceptibles de reposer eux aussi de manière croissante sur les ressources propres, en dépit de leur modestie. Néanmoins, leur dépendance aux ressources provenant de l'État peut s'accroître *de manière relative*, c'est-à-dire comparativement aux trajectoires fiscal-financières des autres ensembles intercommunaux. Ceci peut être lié tout d'abord au mécanisme de la péréquation, qui détermine une évolution différenciée des recettes de fonctionnement provenant du budget étatique. Il peut aussi refléter les caractéristiques mêmes de leurs systèmes territoriaux. Ces dernières peuvent en effet tendre à limiter la possibilité d'un recentrage sur des ressources propres parce que la richesse fiscale potentielle est réduite, que les taux d'imposition locaux sont déjà élevés, et que leur capacité à épargner est sous forte tension en raison de charges plus importantes.

On peut donc faire l'hypothèse d'une première tendance à la dualisation avec un premier groupe d'ensembles intercommunaux s'appuyant sur leur richesse fiscale relative pour réaliser des arbitrages, quitte à accroître les impôts locaux ou à céder une partie de leur patrimoine et, d'un autre côté, un second groupe où les dotations centrales seraient amenées à peser plus fortement, de manière relative à travers la dotation globale de fonctionnement plus préservée par la péréquation, mais aussi, et selon les priorités gouvernementales, par le jeu des subventions et dotations d'équipement. Ce qui, cumulé, aurait pour effet de conditionner de manière renforcée les politiques budgétaires locales par rapport aux politiques centrales.

Pour tester ce premier processus de dualisation, il est donc nécessaire de croiser les variables portant sur le potentiel fiscal (FF11), le niveau de la fiscalité et son évolution (FF12 et FF15), la part de la dotation globale de fonctionnement et de la péréquation dans les recettes de la section de fonctionnement (FF02 et FF03), ainsi que leurs évolutions (FF09 et FF10, ainsi que FF28 et FF29), la capacité d'épargne brute (FF13), la part des différentes ressources de financement dans l'investissement public local (FF17 à FF21) et leurs évolutions (FF21 à FF24 pour l'ensemble de la période, FF31 à FF34 pour la période allant de 2014 à 2018).

Une seconde tendance à la dualisation est susceptible de redoubler la première, mais selon une ligne de partage dessinée par le profil d'investissement des collectivités. Il est possible que la dégradation du niveau des ressources qui résulte du gel puis de la baisse de la dotation globale de fonctionnement renforce la dépendance budgétaire des collectivités aux acteurs et circuits de la dette. Les ensembles intercommunaux

prêts, qui reste soumis aux prescriptions de l'État central sur le type de dépenses pouvant être financées par l'emprunt, sur le niveau d'endettement souhaitable (seuils d'alerte en fonction de la capacité de désendettement des administrations locales), ou encore sur la trajectoire d'endettement, dont il est attendue qu'elle soit, de manière agrégée, dirigée à la baisse pour l'ensemble des collectivités, et enfin sur le type de prêts à privilégier (voir Ferlazo, 2018).

peuvent en effet chercher à s'appuyer sur des créanciers pour couvrir leurs dépenses d'investissement public local. La politique nationale de baisse des dotations centrales s'accompagnerait alors de l'accroissement de l'endettement des ensembles intercommunaux. Ceci contredirait l'un des objectifs de réduction des dettes publiques qui sous-tend le resserrement de la contrainte budgétaire. Il y aurait ainsi un accroissement de leur dépendance envers les établissements de crédit commerciaux et de leurs critères d'attribution, ainsi qu'en fonction du volume et du coût des prêts effectivement accessibles.

On testera ce second aspect en analysant la part du remboursement de l'emprunt dans les dépenses de fonctionnement (FF05), le taux d'endettement et son évolution (FF14 et FF16), ainsi que la part de l'emprunt dans les recettes associées à l'investissement public local, et son évolution sur la période entière, et sur celle allant de 2014 à 2018 (FF20, FF24 et FF34).

La section interroge tout d'abord la réalité de ces deux processus de dualisation des configurations budgétaires locales (6.4.1) avant de mettre en regard les trajectoires budgétaires des ensembles intercommunaux face aux objectifs sous-tendant la politique de resserrement de la contrainte budgétaire (6.4.2).

6.4.1. Trois cas de figure de dépendance budgétaire des ensembles intercommunaux

Le Erreur ! Source du renvoi introuvable. résume les principaux cas de figure de dépendance budgétaire rencontrés. Il s'agit respectivement de classes réunissant des ensembles intercommunaux riches et autocentrés dont le recentrage sur des ressources propres s'accroît (n°1) ; d'ensembles intercommunaux également autocentrés mais avec une dépendance accrue aux créanciers (n°2) ; et enfin d'ensembles dépendants des financements de l'État (n°3), ces derniers pouvant être dépendants aux créanciers ou non. Ce tableau confirme de nouveau la place cardinale de la richesse fiscale dans les inégalités interterritoriales, cette fois entre ces trois formes de dépendance budgétaire observées.

La colonne indiquant la valeur du potentiel fiscal montre le lien étroit entretenu avec les trois cas de figure de dépendance budgétaire. C'est vrai tout d'abord pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. Ainsi les classes les plus riches (CAFF1 et CAFF3 avoisinant 1 120 €/hab. de potentiel fiscal au début des années 2010) relèvent du cas de figure n°1 ; avec une valeur un peu supérieure à la moyenne des ensembles intercommunaux de cet univers d'observation qui se situe à 973 €/hab., la CAFF2 partage des caractéristiques entre les deux cas de figure n°1 et n°2 ; le troisième réunit les classes les moins riches (classes CAFF4 et CAFF5 dont le potentiel fiscal est légèrement inférieur à 800 €/hab.).

Du côté des classes d'ensembles intercommunaux des communautés de communes, la même distribution d'ensemble est observée. La classe CCFF1, de très loin la plus riche avec 1551 €/hab. de potentiel fiscal, se situe dans le cas de figure n°1 distinguant des ensembles intercommunaux budgétairement autocentrés et en recentrage accru. Les classes suivantes (CCFF2, CCFF3, et CCFF4), légèrement au-dessus de la moyenne des communautés de communes du point de vue de leur potentiel fiscal (autour de 800 €/hab. contre une moyenne à 771 €/hab.) sont toutes réunies dans le second cas de figure. Enfin, les classes des ensembles intercommunaux les moins riches (dont le potentiel fiscal est inférieur à 600 €/hab.) sont dans le troisième cas de figure (CCFF5 et CCFF6).

L'importance jouée par la richesse fiscale dans les formes de la dépendance budgétaire explique d'ailleurs pourquoi la classe CAFF2 est partagée entre deux cas de figure, car sa richesse fiscale est à la fois

intermédiaire (un niveau moyen dans l'ensemble), mais aussi hétérogène. Nous avons en effet déjà montré comment un sous-groupe des ensembles intercommunaux de la CAFF2 affiche un niveau de richesse qui les rapprochent de ceux de la classe CAFF1 (il s'agissait de la sous-classe CAFF2a).

TABEAU 52 : DEPENDANCE BUDGETAIRE ET NIVEAU DE RICHESSE

N°	Désignation	Ressources	Potentiel fiscal en €/hab.	Composition
1	Autocentrés riches en renforcement	Ressources propres	> 1000	CCFF1, CAFF1, CAFF3 (+CAFF2 ?)
2	Autocentrés avec une dépendance accrue aux créanciers	Ressources propres & accroissement de l'emprunt	CA : +- 1000 CC : +- 800	CCFF2, CCFF3, CCFF4, (+CAFF2 ?)
3	Dépendants aux financements de l'État sans (3a) ou avec (3b) dépendance aux créanciers	3a : Dotations de l'État 3b : Dotations de l'État & emprunt	CA : < 800 & CC : < 600	CAFF4, CCFF6 CAFF5, CCFF5

Source : élaboration des auteur.e.s

Cas de figure n°1 : Des classes d'ensembles intercommunaux riches et autocentrés (CAFF1, CCFF1, CAFF3 + CAFF2)

Ces classes sont constituées d'ensembles intercommunaux aisés ou moyennement aisés. Les ressources propres y sont plus importantes, en lien avec les possibilités offertes par leur fort potentiel fiscal. Ce trait perdure dans le temps par rapport aux autres classes d'ensembles intercommunaux. Si l'on n'observe pas une hausse de la dépendance aux dotations de l'État, ce qui reflète l'intensité de la réduction de la dotation forfaitaire à leur endroit, ces ensembles intercommunaux n'accroissent pas non plus de manière visible leur taux d'endettement, probablement en raison de la dynamique réduite de leurs investissements signalant une déspecialisation de leur profil d'investissement, et l'uniformisation de leurs modes de financement des dépenses d'équipement.

Cette capacité à mobiliser une part relativement plus importante de ressources propres que les autres classes d'ensembles intercommunaux est maintenue. Ceci est rendu possible par une baisse des dépenses de fonctionnement pour les trois classes à fort niveau de dépenses (CAFF1, CAFF2 et de manière plus récente CCFF1 avec sa baisse observée des dépenses de fonctionnement dans les années 2014 à 2018). Pour les ensembles intercommunaux moins aisés (CAFF2), cela peut aussi passer par une hausse de la fiscalité (CAFF2). Cette baisse ne semble pas nécessaire pour les ensembles intercommunaux riches et historiquement peu dépendants, surtout s'ils mobilisent déjà plus la fiscalité à l'image des ensembles intercommunaux de la classe CAFF3.

Cas de figure n°2 : Des classes d'ensembles intercommunaux moins aisés, plus dépendants des prêts (CCFF2, CCFF3, CCFF4 +CAFF2).

Les ensembles intercommunaux moyennement aisés de ces classes disposent de ressources propres moindres. Ils ne peuvent pas compter sur un même niveau de richesse, et potentiellement de recettes fiscales pour compenser les coupes budgétaires pourtant intenses qui les affectent. Par ailleurs, tout en n'étant pas particulièrement aisés, ils le sont trop pour être partiellement préservés de la baisse de la dotation globale de fonctionnement par la péréquation. En conséquence, il n'y a pas d'accroissement de la dépendance à la dotation globale de fonctionnement.

Au total, ces ensembles intercommunaux sont partiellement centrés sur des ressources propres (CCFF2, CCFF4, et de manière un peu moins notable CCFF3). Ils témoignent également d'une dépendance aux financements temporaires provenant des marchés du crédit aux collectivités, qui peut être observée dès le début des années 2010 (CCFF4, et CAFF2), ou en accroissement durant la décennie (CCFF2, CCFF3). Ceci ne suffit d'ailleurs qu'en de rares cas (CCFF2) à soutenir le niveau des dépenses, et en particulier celles d'investissement public local qui tend pour sa part généralement à baisser (CCFF4, CAFF2, CCFF3).

Cas de figure n°3 : Des classes d'ensembles intercommunaux plus pauvres et plus dépendants des financements de l'État (CAFF4, CAFF5, CCFF5, CCFF6)

Du côté des classes réunissant les ensembles intercommunaux les moins aisés, la dépendance relative aux financements provenant de l'État est nette. C'est vrai pour la dotation globale de fonctionnement qui est relativement plus préservée par l'accroissement graduel de la part de la péréquation dans la dotation globale de fonctionnement. Ça l'est aussi pour la part des dotations et subventions d'équipement. On distingue néanmoins deux cas de figure, selon les caractéristiques du profil d'investissement et la mobilisation, d'ailleurs plus ou moins ancienne ou récente, des prêts. La déspecialisation des profils d'investissement observée précédemment tend à réduire les différences entre ces deux sous-types.

Le premier (3a) est caractérisé par des classes d'ensembles intercommunaux peu aisés mais déjà fortement endettés. Ceci les expose à une double dépendance à des ressources extérieures, envers l'État et d'autres financeurs publics apportant des subventions, et celle de leurs créanciers (CAFF4 et CCFF6). Cependant, la baisse de l'investissement public local dans un cadre de forte tension budgétaire, s'accompagne alors d'une diminution du taux d'endettement (CAFF4) ou du recours à l'emprunt (CCFF6), ce qui participe à la déspecialisation des profils d'investissement de ces ensembles intercommunaux anciennement investisseurs mais qui investissent moins.

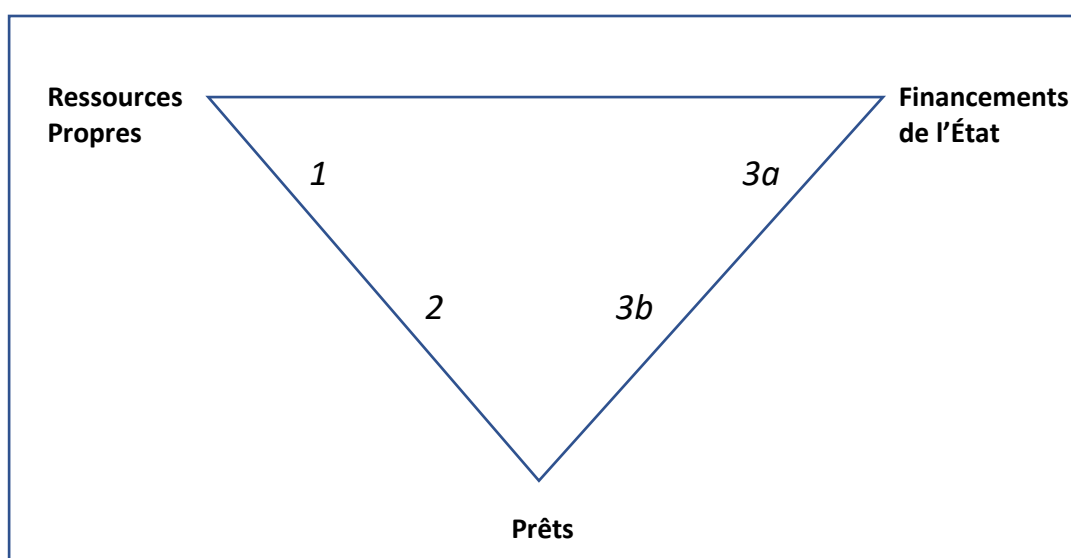
Le second cas (3b) réunit des classes d'ensembles intercommunaux moins aisés mais dont les dépenses, et en particulier celles d'investissement public local, sont importantes au regard de leur budget. Ce profil d'investissement repose sur des ressources financières temporaires qui les exposent aux critères d'attribution des établissements qui leur fournissent des prêts. Cette dépendance s'approfondit avec le léger accroissement à la fois de la part des emprunts dans le financement des dépenses d'équipement, ainsi que la hausse de leur taux d'endettement (CCFF5). Tout en mobilisant plutôt de l'épargne nette pour maintenir l'investissement public local, d'autres ensembles intercommunaux sont dans une situation voisine d'endettement élevé (CAFF5), les rendant dépendants des marchés du crédit aux collectivités.

On remarquera au passage que la différence observée entre ces deux groupes répète strictement celle repérée lors de l'analyse des modes d'ajustement. Ceci traduit la forte similitude de la trajectoire fiscal-financière des classes d'ensembles intercommunaux les moins aisés, ainsi que des lignes de différenciation

en leur sein. Par contraste, la cohérence est moins forte pour les classes d'ensembles intercommunaux dont le niveau de richesse est plus élevé, les proximités entre classes étant moins stables selon les variables observées.

L'analyse de ces trois cas de figure a permis de souligner des processus de dualisation des formes de dépendance budgétaire. La **FIGURE 23** les résume : un recentrage sur les ressources propres *versus* une dépendance aux financements tiers d'un côté, et, selon les profils d'investissement eux-mêmes associés à un endettement plus ou moins ancien, une dépendance à la dette plus ou moins forte d'un autre côté.

FIGURE 23 : LES DEPENDANCES BUDGETAIRES DES CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DANS LE CADRE DU RESSERREMENT DE LA CONTRAINTTE BUDGETAIRE DES ANNEES 2010 : POSITION DES DIFFERENTES CAS DE FIGURES RENCONTRES



Source : élaboration des auteur.e.s

6.4.2. Resserrement de la contrainte budgétaire et évolutions des budgets locaux

La présente recherche a adopté une démarche compréhensive, visant à analyser les ajustements budgétaires qui s'opèrent durant la décennie des années 2010, dans le cadre du déploiement de politiques nationales de gel puis de baisse de la dotation globale de fonctionnement. Ceci en tenant compte des caractéristiques et trajectoires propres aux différents types de collectivités locales, c'est-à-dire selon une approche « territorialisée » finalement peu employée dans les études des finances locales, qui raisonnent souvent de façon agrégée. Il est maintenant possible de s'essayer à observer comment les évolutions dans les budgets des différents types d'ensembles intercommunaux s'accordent avec un ensemble de préceptes classiquement associés à la politique de maîtrise des dépenses publiques, eux-mêmes énoncés de manière relativement indépendante des situations et trajectoires territoriales.

Durant les années 2010, les gouvernements centraux successifs, en lien avec les effets budgétaires associés à l'intégration européenne (Bezes et Le Lidec, 2015) ont incité, si ce n'est contraint, les collectivités locales à faire évoluer les équilibres de leurs budgets. Dans cette perspective, et en stylisant la proposition, la trajectoire canonique budgétaire souhaitée peut être résumée en 5 points : la baisse des transferts à destination des administrations locales pour ce qui concerne le budget de l'État central (**1**), et pour, les

collectivités, une modération dans la progression de leurs dépenses de fonctionnement **(2)**, la réduction de l'endettement des administrations locales **(3)**, tout en sanctuarisant, voire en renforçant l'investissement public local **(4)**, et la limitation des prélèvements obligatoires, en particulier ceux affectant les entreprises **(5)**.

Les informations relatives à ces différents aspects sont réunies dans le [TABLEAU 53](#), qui reprend les 5 dimensions de cette trajectoire budgétaire canonique. Afin de faciliter l'analyse, les cases du tableau indiquant une évolution conforme à ces préceptes sont colorées en vert quand celles qui en divergent apparaissent en rouge. Une lecture en colonne permet de mettre en valeur des enseignements portant sur la réalisation de ces 5 principes budgétaires ; une lecture en ligne indique les différences de trajectoires entre les classes d'ensembles intercommunaux étudiés.

TABEAU 53 : VARIATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ET AJUSTEMENTS BUDGETAIRES

	Nb d'EI	Intensité de la baisse de la DGF (FF10) (1)	Dépenses d'équipement (FF08) (2)	Dépenses de fonctionnement (FF06) (3)	Évolution du taux d'endettement (FF16) (4)	Évolution de l'effort fiscal (FF15) (5)	Interprétation
CAFF1	21	-0,080	-0,341	-0,005	-0,060	0,017	Maîtrise des dépenses et de l'endettement, mais déclin de l'investissement
CAFF2	73	-0,077	-0,136	-0,002	0,002	0,008	Maîtrise des dépenses et de l'endettement, mais accroissement de la fiscalité
CAFF3	63	-0,087	-0,095	0,002	-0,002	0,005	Peu d'effets notables
CAFF4	31	-0,040	-0,151	0,020	-0,022	-0,011	Désendettement mais sans maîtrise des dépenses et de l'endettement
CAFF5	49	-0,039	-0,019	0,005	-0,001	-0,031	Réduction de la fiscalité mais déclin de l'investissement public local
CCFF1	91	-0,122	-0,131	0,000	-0,060	0,015	Maîtrise des dépenses et de l'endettement mais hausse de la fiscalité
CCFF2	147	-0,079	-0,021	0,001	0,002	-0,002	Maîtrise des dépenses et de l'endettement, mais déclin de l'investissement
CCFF3	182	-0,066	-0,172	0,012	-0,002	0,002	Dépenses de fonctionnement en hausse et baisse de l'investissement public local
CCFF4	115	-0,063	-0,251	0,002	-0,022	0,017	Maîtrise relative des dépenses de fonctionnement et de l'endettement, mais hausse de la fiscalité et déclin de l'investissement public local
CCFF5	219	-0,035	0,016	0,015	-0,001	-0,020	Hausse de l'investissement et baisse de la fiscalité, mais hausse des dépenses de fonctionnement
CCFF6	212	-0,031	-0,160	0,016	-0,060	-0,018	Désendettement et baisse de la fiscalité, mais sans maîtrise des dépenses de fonctionnement et avec déclin de l'investissement public local

Notes : En gras, valeur de la classe significativement différente de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 5 %.

Case en vert (respectivement en rouge) valeur correspondant (ne correspondant pas) aux objectifs canoniques de maîtrise des comptes publics. Deux intensités de couleur (foncée *versus* claire) aident à la lecture.

Source : élaboration des auteur.e.s

La *lecture en colonne* montre premièrement que l'évolution budgétaire la plus partagée des ensembles intercommunaux est celle pour laquelle l'État central disposait d'une prise directe. La colonne **(1)** indique que la baisse de la dotation globale de fonctionnement est significative et négative pour pratiquement toutes les classes.

La situation est par contre plus mitigée pour ce qui relève de la maîtrise des dépenses de fonctionnement **(2)**, et ce d'autant plus que la valeur retenue pour estimer l'atteinte de cet objectif de modération conditionne l'interprétation que l'on en fait. Les résultats diffèrent en effet selon que l'on considère que la contrainte budgétaire vise à réduire les dépenses de fonctionnement, les stabiliser ou en modérer la progression, cette dernière option étant celle privilégiée par les exécutifs nationaux en France. Au mieux observe-t-on des classes où c'est la stabilisation qui l'emporte (cases vertes), tout en repérant un nombre à peu près égal de classes d'ensembles intercommunaux dont les dépenses de fonctionnement s'accroissent à une valeur supérieure à + 1%/an et pour trois d'entre elles au-dessus de + 1,5%/an. En d'autres termes, la baisse de la DGF n'a pas entraîné une diminution corrélative des dépenses de fonctionnement, mais elle a pu fournir un cadre propice à la modération de leur accroissement qui, bien que de manière inégale entre les ensembles intercommunaux, est particulièrement visible à partir de la seconde moitié des années 2010. Ce résultat mitigé pour l'État n'est pas neutre du point de vue des collectivités locales. La dynamique tendanciellement haussière des dépenses de fonctionnement que nous avons déjà pointée à plusieurs reprises (renchérissement du coût des consommations et de l'exploitation courante, évolution de la rémunération des agents par exemple) signifie qu'une stagnation, ou même une hausse modérée des dépenses de fonctionnement sont un signe d'une action volontaire des élites politico-administratives locales cherchant à contenir l'augmentation tendancielle de ces dépenses.

L'objectif d'une contribution des collectivités territoriales à l'effort de désendettement de la puissance publique française **(3)** est pour sa part poursuivi avec une grande assiduité durant la décennie 2010. Pratiquement toutes les classes d'ensembles intercommunaux voient leur taux d'endettement soit diminuer, soit se stabiliser, alors qu'il n'augmente de manière importante pour aucune. Ceci ne signifie pas que toutes les classes d'ensembles intercommunaux s'abstiennent de mobiliser plus l'emprunt pour financer l'investissement public local. C'est en particulier le cas des ensembles intercommunaux au profil *peu investisseur* et *peu emprunteur* qui, en forme de retour à la moyenne, ont eu tendance à faire plus appel au crédit durant les années 2010. Il n'en reste pas moins que presque partout, le taux d'endettement ne progresse pas, malgré un contexte favorable à mesure de la détente observée sur les taux.

Ceci invite à interroger les contradictions possibles entre l'évolution de l'investissement public local d'une part et cet objectif de désendettement de la puissance publique d'autre part. Est tout d'abord confirmé que le resserrement de la contrainte budgétaire ne s'accompagne pas de la préservation de l'investissement public local, et encore moins de son renforcement, mettant à mal la trajectoire canonique escomptée de préservation des dépenses d'équipement **(4)**. En la matière, seule une classe d'ensembles intercommunaux parvient à accroître de manière significative l'investissement public local (CCFF5). Toutes les autres évoluent soit de manière peu différente de la moyenne (qui est en baisse), soit en affichant une baisse au mieux modérée (cases en rose clair), et souvent soutenue (cases en rose foncé).

Par ailleurs, les résultats invitent à interroger les tensions issues des interdépendances entre ces deux pans de la politique budgétaire locale. D'une part, la difficulté à maintenir l'investissement public local pourrait expliquer en retour le relatif succès des collectivités à maîtriser leur endettement durant cette décennie. D'autre part, et réciproquement, la priorité accordée au désendettement est susceptible de constituer un frein à la sanctuarisation de l'investissement public local. Ceci révélerait une tension entre ces

deux préceptes budgétaires relativement inaperçus : conjointement encouragés dans le cadre de la réduction des financements centraux destinés aux collectivités, ils n'en apparaissent pas moins difficilement conciliables dans la pratique budgétaire.

La limitation des prélèvements obligatoires (5) est difficile à analyser et à interpréter. Si trois classes réduisent l'effort fiscal demandé aux contribuables locaux (on se souvient qu'il s'agit de classes réunissant des ensembles intercommunaux peu aisés), une part bien plus importante ne s'y résout pas, soit que les ensembles intercommunaux accroissent les taux locaux d'imposition, soit que les politiques en la matière n'aient pas d'effet particulier dans le sens d'une diminution de l'effort fiscal.

Au total, la lecture en colonne met en exergue des évolutions budgétaires contrastées entre ces différents préceptes budgétaires. Loin d'avoir la cohérence de la trajectoire budgétaire canonique esquissée en préambule à cette analyse, prédomine l'impression d'une mise en œuvre hétéroclite et labile. C'est ce que permet de comprendre une *lecture en ligne* cette fois (voir notamment la colonne intitulée « Interprétation » du [TABLEAU 53](#)).

Le premier résultat, probablement le plus remarquable, est que pas un seul des différents types d'ensembles intercommunaux repérés par l'analyse typologique des configurations budgétaires locales n'affiche une correspondance complète avec l'ensemble des préceptes de la trajectoire canonique. Si pratiquement toutes les classes sont effectivement affectées par la baisse des recettes associées à la dotation globale de fonctionnement, pour ce qui reste des quatre autres éléments, la situation est toujours très contrastée. Ceci interroge d'ailleurs sur le fait qu'indépendamment de leur cohérence intellectuelle présumée, ces différents objectifs soient effectivement conciliables en pratique.

Le nombre de classes éloignées de ce canon budgétaire est important. C'est le cas des ensembles intercommunaux de la classe CCFF3 dont le taux d'endettement diminue mais avec des trajectoires opposées aux préceptes de la maîtrise des comptes publics pour ce qui concerne la fiscalité (dont les taux s'accroissent), les dépenses de fonctionnement (qui augmentent), et l'investissement public local (qui décroît). Le constat d'un écart important à la trajectoire canonique est vérifié également pour les classes CAFF2, CAFF3, CAFF4 et CAFF5, soit pratiquement tout l'univers des communautés d'agglomération et assimilées, ainsi que pour les classes CCFF2 et CCFF5, chacune avec leurs spécificités.

Pour les classes restantes, au demeurant peu nombreuses (CCFF1, CAFF1, CCFF4), les évolutions enregistrées n'épousent au mieux qu'une à deux des quatre dimensions visées. Il s'agit en particulier de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la réduction de leur taux d'endettement. Ceci n'est cependant pas sans relever du paradoxe pour au moins deux d'entre elles (CAFF1 et CCFF4) : il s'agit en effet des rares classes réunissant des ensembles intercommunaux qui ne sont pas affectés de manière statistiquement significative par la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Autrement dit, la trajectoire budgétaire canonique ne semble avoir été approchée que lorsque les coupes budgétaires dans la DGF n'ont pas eu une intensité particulièrement remarquable !

Il est plusieurs hypothèses pour interpréter ces résultats. On peut être tenté d'y voir l'action des élites politico-administratives locales. Dans un cadre de contrainte budgétaire accrue que les politiques centrales s'efforcent d'imposer, et auquel s'ajoute des marges de manœuvre fiscal-financière plus ou moins restreintes selon les collectivités, les exécutifs locaux s'efforcent de conserver une maîtrise non pas

forcément de leurs dépenses, mais de leur propre politique budgétaire plus généralement. Déjà contraintes par les caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent, par des choix budgétaires réalisés sous des mandatures antérieures et enfin par des règles fiscal-financières décidées par l'État central, ces élites politico-administratives mettraient à distance un modèle de trajectoire budgétaire canonique qui n'en est finalement pas un pour elles, tant il est en décalage avec le modèle de développement dont elles sont porteuses. Une explication alternative, qui n'est d'ailleurs pas forcément antagoniste avec la précédente, consisterait à y voir le résultat des contradictions internes du redressement des comptes publics. Rares sont les ensembles intercommunaux qui peuvent absorber une diminution de la dotation globale de fonctionnement sans accroître la fiscalité, et tout en sanctuarisant, à défaut de le renforcer, l'investissement public local. Autant de pistes d'interprétation que l'analyse quantitative permet de formuler, mais qui appellent des méthodes d'enquête qualitatives visant à qualifier les pratiques budgétaires locales effectives.

* * *

L'analyse développée dans cette section 6 aura interrogé les évolutions de la capacité d'action budgétaire locale des collectivités du bloc communal dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire. La lecture croisée des variables budgétaires et l'éclairage apporté par la comparaison systématique des classes d'ensembles intercommunaux ont tout d'abord montré l'absence de sanctuarisation de l'investissement public local durant les années 2010, ainsi que les processus de déspecialisation des profils d'investissement et d'uniformisation des modes de financement des dépenses d'équipement affectant les ensembles intercommunaux. La recherche a fait apparaître plus généralement la persistance des inégalités de dépenses entre les ensembles intercommunaux. Elle a également analysé les leviers d'ajustement mobilisés par les élites politico-administratives locales, ainsi que les facteurs qui cadrent leurs choix, au-delà des stratégies électorales et des adhésions partisans (choix politiques passés, effets directs et indirects des caractéristiques des systèmes territoriaux, pilotage central discret par des dispositifs techniques). Enfin, la dualisation des trajectoires de dépendance budgétaire a été révélée, ce qui a permis de discuter les écarts entre les évolutions effectives des budgets locaux et le modèle canonique de la maîtrise des dépenses publiques qui entend gouverner les évolutions des finances publiques locales.

En guise de conclusion à cette analyse transversale, on est amené à se demander si la décennie du déploiement de politiques nationales et parfois locales de resserrement de la contrainte budgétaire a eu un effet sur la diversité héritée des configurations budgétaires locales. L'agenda de maîtrise des comptes publics s'est-il accompagné d'une convergence, synonyme de réduction de cette diversité ?

Certaines évolutions ont effectivement pu induire des tendances à la convergence, par exemple à la déspecialisation des profils d'investissement ou à l'uniformisation des modes de financement de l'investissement public local. Cependant, en dernière analyse, c'est-à-dire lorsque l'on embrasse l'ensemble de ces évolutions, la complexité des différenciations budgétaires entre les ensembles intercommunaux perdure (pour une discussion détaillée, voir [ANNEXE N° 7](#)).

Deux enseignements à portée plus générale résultent de ce constat. D'une part, la présente recherche confirme l'heuristique d'une analyse soucieuse de prendre en compte la diversité des configurations budgétaires des collectivités pour analyser les mutations des finances publiques locales. Ceci a un intérêt descriptif quand il s'agit de restituer l'éventail des différences, ce qui tranche avec des analyses

limitées à la recherche de profils moyens. L'intérêt est également plus théorique en proposant une connaissance qui n'exclut pas des enseignements de portée générale, à condition de leur conférer la nuance circonstanciée nécessaire, en prêtant attention aux situations intermédiaires, aux cas hybrides ou déviants. D'un point de vue scientifique, ceci permet d'élaborer des interprétations relatives aux interdépendances qui sous-tendent les dynamiques budgétaires (importance du profil d'investissement, de la richesse fiscale, chaînages temporels, dépendance aux choix passés, rôle du crédit, etc.).

D'autre part, la recherche nous amène à interroger la pertinence de politiques nationales uniformes compte tenu de la multi-diversité des configurations budgétaires locales. C'est une boussole qui souligne les errements de politiques qui viseraient à transformer en profondeur les finances publiques locales sans une prise en compte fine de cette diversité. Le risque est sinon de produire des effets en décalage avec les objectifs poursuivis, en raison de la forte diffraction que produit une telle diversité des configurations budgétaires locales.

* * *

L'analyse des configurations budgétaires locales et de leurs trajectoires dans le cadre du resserrement de la contrainte sur les finances publiques locales des années 2010 informe des disparités budgétaires entre collectivités. Il est désormais nécessaire de rapprocher ces inégalités budgétaires d'autres formes de disparités observées dans les territoires administrés par ces ensembles intercommunaux.

Partie 3 : Disparités fiscalo-financières et variété des systèmes territoriaux

La dernière partie du rapport interroge les inégalités territoriales en éclairant les configurations budgétaires locales et leurs trajectoires durant les années 2010 à la lueur des caractéristiques des systèmes territoriaux et de leurs évolutions. Il s'agit de comprendre comment le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire sur les finances locales joue de manière différenciée entre les territoires. La section 7 présente une typologie socio-territoriale pour qualifier la diversité des caractéristiques des systèmes territoriaux. La section 8 propose une analyse du croisement entre les typologies fiscalo-financières et socio-territoriales.

Section 7 : Typologie socio-territoriale des ensembles intercommunaux

Cette section propose une typologie générale des situations et trajectoires socio-territoriales en France métropolitaine. Elle porte sur le même périmètre que les traitements typologiques réalisés jusqu'ici à partir des données fiscalo-financières en prenant pour unité d'analyse les ensembles intercommunaux respectivement des communautés d'agglomération et assimilées et des communautés de communes. Les mêmes méthodes statistiques sont mobilisées, à savoir l'analyse en composantes principales (ACP) et la classification ascendante hiérarchique (CAH), qui sont par ailleurs bien établies dans le domaine de l'analyse territoriale (e.g. Sanders, 1989 ; Chevillard et Mousquès, 2018 pour une application à l'accessibilité aux soins ; Talandier *et al.*, 2019 pour les sites patrimoniaux). Il s'agit par-là d'établir un portrait des principaux ensembles territoriaux, différenciés selon des variables démographiques, économiques et géographiques, ainsi que de caractériser leurs dynamiques.

L'analyse typologique réalisée ici propose moins d'innovations conceptuelles que celle produite à partir des variables fiscalo-financières. Nous nous concentrons de ce fait sur la présentation synthétique des classes socio-territoriales et des éléments qui les structurent. Le détail des données est renvoyé en annexe. Si les variables retenues pour établir la typologie sont propres à cette étude, leur sélection s'appuie sur des réflexions existantes, et ses résultats concordent avec des connaissances acquises précédemment en matière de découpage socio-territorial de la France métropolitaine (Navarre et Rousseau, 2013).

Au regard de cette typologie, les territoires de la France métropolitaine se différencient au moins selon trois dimensions. D'abord, il existe une opposition entre les agglomérations grandes et moyennes, et les ensembles intercommunaux des villes plus petites et des espaces ruraux. On l'observe par exemple en termes de caractéristiques et de dynamiques démographiques, dans la structure du parc de logement, ou le type d'orientation économique. Elle recoupe ici, bien qu'imparfaitement, la distinction entre des ensembles intercommunaux relevant des communautés d'agglomération et assimilées d'un côté, et des communautés de communes de l'autre. Ensuite, au sein de chacun de ces univers d'observation, les spécialisations économiques s'avèrent très déterminantes. Ainsi les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées se divisent entre des profils industriels, administratifs, tertiaires et touristiques quand ceux des communautés de communes se distinguent les uns des autres par des orientations administratives, agricoles, industrielles et touristiques. Enfin, les dynamiques sociodémographiques et socio-économiques différencient nettement les territoires, selon qu'ils sont en croissance, stagnants ou encore en déprise.

Deux remarques doivent être ajoutées. Premièrement, l'opposition entre les espaces les plus urbains et les plus ruraux n'empêche pas des formes de continuités spatiales et des similitudes en termes de spécialisation et de dynamiques. Ceci est illustré par la proximité entre, d'une part, les classes d'ensembles intercommunaux en croissance et tirant partie de leur spécialisation dans « l'économie résidentielle » (Davezies 2009) ou plus largement « présenteielle » (Terrier 2011, Aubert et al. 2014, p. 21, note de bas de page 16) et, d'autre part, les ensembles intercommunaux administrant des espaces métropolitains, les seconds pouvant entraîner des franges peu denses.

Deuxièmement, les spécialisations économiques ne prédéterminent pas entièrement les trajectoires économiques et démographiques, stagnantes ou déclinantes, d'un système territorial. Les trois classes d'ensembles intercommunaux dans lesquels se répartissent les espaces de production industrielle, connaissent ainsi des dynamiques de croissance, de stagnation ou de déclin. Il en va de même pour les espaces touristiques et de services.

L'analyse est réalisée tout d'abord pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées (7.1) puis pour ceux des communautés de communes (7.2). Chaque sous-section mobilise une même présentation : elle commence par le commentaire des grandes lignes de l'ACP en soulignant les principales variables différenciant les ensembles intercommunaux. S'ensuit la présentation du profil de chacune des classes et de sa position relativement aux autres classes. Elle se termine enfin par une analyse cartographique des classes. La conclusion revient sur les principaux éléments d'interprétation de la typologie socio-territoriale et précise l'intérêt et les enjeux du croisement avec les typologies fiscal-financières (7.3). L'ANNEXE N° 8 complète ce travail en présentant une description de chacune des variables (analyse univariée) pour les deux univers d'ensembles intercommunaux étudiés¹⁴⁹.

7.1. Les profils socio-territoriaux des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées

Cette section présente la typologie socio-territoriale de l'ensemble des communautés d'agglomération et assimilées. Le commentaire de l'analyse en composantes principales permet tout d'abord de décrire les principales variables structurant les différenciations entre les 236¹⁵⁰ ensembles intercommunaux (7.1.1). Les cinq profils socio-territoriaux des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées sont ensuite décrits (7.1.2). Les résultats de cette analyse apportent une première compréhension des situations et trajectoires territoriales de France métropolitaine, ici pour les espaces associés aux grandes et moyennes agglomérations, ce qui donne lieu à leur cartographie (7.1.3).

¹⁴⁹ Les ensembles intercommunaux sont désignés indifféremment par le nom de leur intercommunalité ou par celui de la ville-centre.

¹⁵⁰ Contrairement à la typologie fiscal-financière qui est calculée sur 236 ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, la typologie socio-territoriale omet, en plus des 38 *outliers* identifiés à partir de leurs variables fiscal-financières, l'ensemble intercommunal de la CA Val d'Europe Agglomération. Celui-ci présente des évolutions de population et d'emploi portées par l'implantation du parc Disneyland Paris dans les années 1990 si élevées qu'il influence trop fortement la construction des classes dans la CAH. À titre d'exemple l'évolution annuelle de l'emploi entre 1990 et 2011 (*evol_emploi_9011*) y est de + 17 %/an tandis que la valeur suivante la plus élevée présentée par un ensemble intercommunal est de + 6 %/an. Si les outliers ne sont pas pris en compte pour la réalisation de la typologie, ils sont ensuite réintroduits dans la classe aux coordonnées la plus proche.

7.1.1. Principales variables structurant la typologie des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées

Les structurations les plus fortes des différences territoriales sont constituées par les axes factoriels 1 et 2 de l'ACP (TABLEAU 54). L'Axe 1 (environ 27 % de la variance) oppose des ensembles intercommunaux en fonction, d'une part, de leurs dynamiques socio-économiques et démographiques et, d'autre part, en fonction de leur spécialisation économique (voir FIGURE 24). D'un côté se trouvent des ensembles intercommunaux concentrant des populations relativement plus aisées (les revenus et la part des cadres y sont élevés) et une économie tournée vers les services. Ce sont des espaces en croissance durant les trois dernières décennies, tant sur le plan résidentiel que sur celui de l'emploi (aussi bien industriel que de service). D'un autre côté, se trouvent des ensembles intercommunaux à la population plus ouvrière et connaissant une déprise (taux de logements vacants élevé).

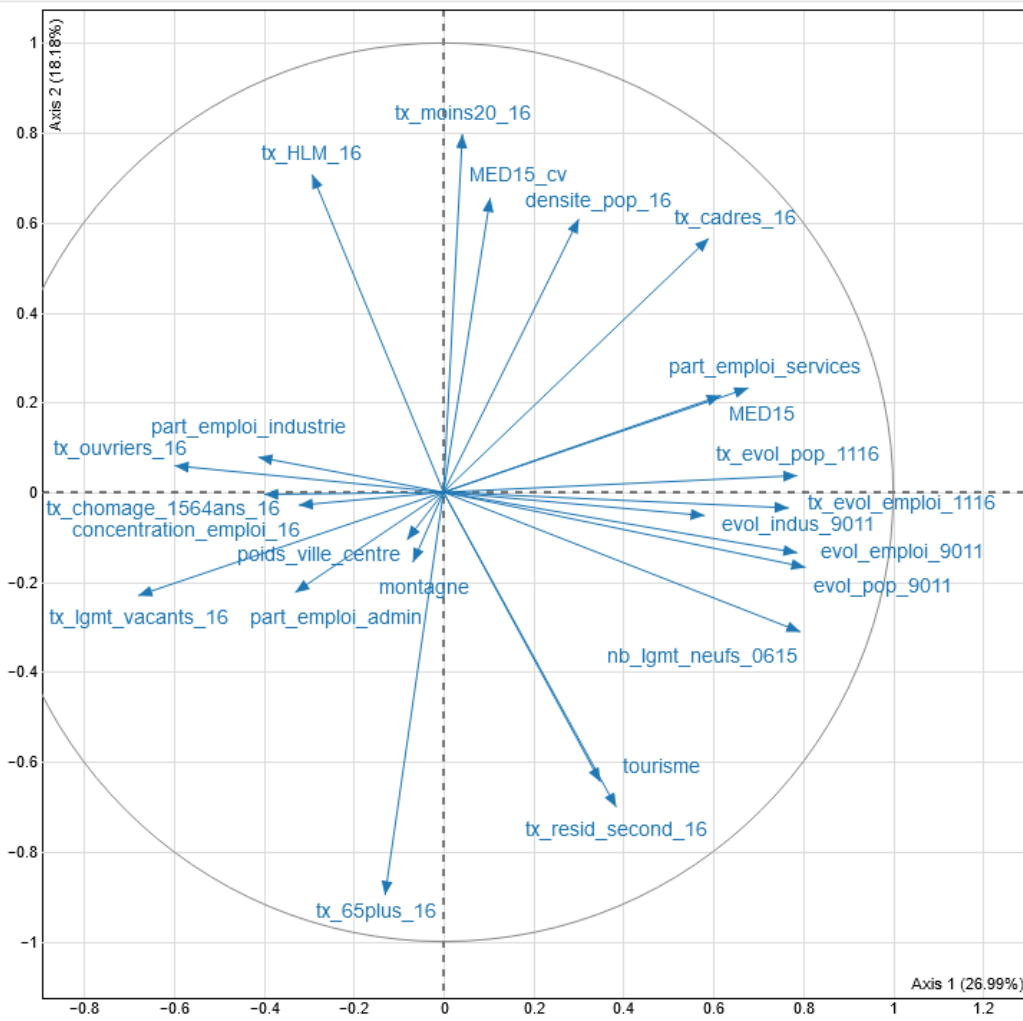
L'Axe 2 (environ 18 % de la variance) distingue les territoires selon la spécificité de leur peuplement et l'importance de l'économie présentielle cette fois. L'axe oppose d'un côté les ensembles intercommunaux denses et à la population jeune, comptant une forte proportion de logements HLM et marqués par des disparités salariales face à des territoires touristiques, comptant une forte proportion de résidences secondaires et où la part des plus de 65 ans est plus élevée.

TABLEAU 54 : VALEURS PROPRES ET CUMULEES DES PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ACP DE LA TYPOLOGIE SOCIO-TERRITORIALE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Valeur propre	6,477	4,364	2,914	1,920	1,584	1,223
Variabilité (%)	26,988	18,181	12,141	8,000	6,600	5,097
% cumulé	26,988	45,170	57,311	65,311	71,911	77,008

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 24 : VARIABLES STRUCTURANTES DES DEUX PREMIERS AXES DE L'ACP DE LA TYPOLOGIE SOCIO-TERRITORIALE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES



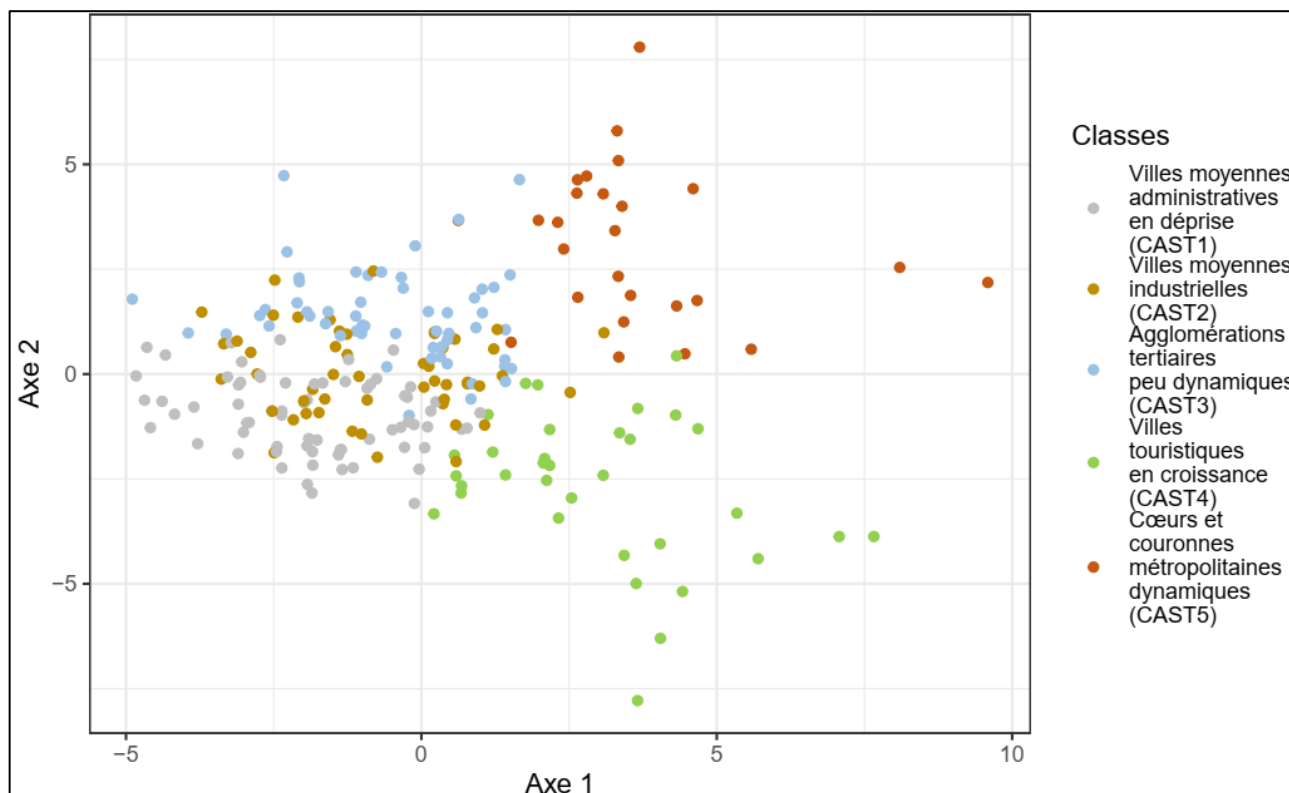
Source : élaboration des auteur.e.s

7.1.2. Profils synthétiques et positions relatives des classes des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées

Cinq classes d'ensembles intercommunaux ressortent de la classification ascendante hiérarchique réalisée sur l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. La projection des individus sur les axes de l'ACP permet de les distinguer (FIGURE 25), ce que confirme l'analyse des distances entre barycentres des classes (TABLEAU 55). Trois classes sont relativement proches (CAST1, CAST2, CAST3) en raison d'une même polarisation sur le premier axe factoriel. Les deux autres sont à la fois à distance des trois premières et relativement éloignées l'une de l'autre, en raison de leur opposition sur le deuxième axe factoriel.

Nous procédons à la description de chacune des 5 classes, tout en commentant les distances entre classes au fil du texte. Les analyses sont réalisées à partir du tableau fourni en ANNEXE N°9. Le profil de chacune des classes est en référence à la moyenne de l'ensemble des 236 ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées¹⁵¹.

FIGURE 25 : PROJECTION DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE L'UNIVERS DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ET ASSIMILÉES SUR LES DEUX PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES REPARTIS EN 5 CLASSES



Source : élaboration des auteur.e.s

¹⁵¹ Ainsi, une valeur plus élevée est à comprendre comme plus élevée que la moyenne des 236 ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées.

TABLEAU 55 : DISTANCE ENTRE LES BARYCENTRES DES CLASSES ISSUES DE L'ACP PORTANT SUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUUX DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

	CAST1	CAST2	CAST3	CAST4	CAST5
CAST 1	0,00	3,28	3,18	5,29	6,89
CAST 2	3,28	0,00	3,83	5,51	5,89
CAST 3	3,18	3,83	0,00	5,43	5,12
CAST 4	5,29	5,51	5,43	0,00	6,14
CAST 5	6,89	5,89	5,12	6,14	0,00

Source : élaboration des auteur.e.s

Villes moyennes administratives en déprise (CAST1)

La première classe (CAST1, n=69) est composée majoritairement d'ensembles intercommunaux constitués autour de villes moyennes, distantes des métropoles régionales et inscrites dans une trajectoire de déprise économique et démographique. Ce groupe, celui des préfectures et des sous-préfectures départementales, inclut les « villes d'Etat » de l'Est en déprise industrielle et démographique (ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges, Épinal, Forbach, ou Thionville¹⁵²), les centres urbains administratifs du Centre et du Sud-Ouest (autour de Vichy, Moulin, Roanne, Aurillac, Bergerac, Tulle, Tarbes ou encore Foix), souvent en moyenne montagne, et des ensembles intercommunaux organisés par des villes littorales en crise (Dieppe, Concarneau). Ces espaces relativement peu denses perdent des habitants et des emplois. En moyenne, il s'y construit moins de logements et 10 % du parc y est vacant. Dans ces ensembles intercommunaux, les emplois publics sont surreprésentés et les administrations sont les premiers employeurs locaux. Ces ensembles se caractérisent par ailleurs par une faible proportion d'emplois industriels et de résidences secondaires. La population résidente est âgée et ses revenus sont modestes.

Villes moyennes industrielles (CAST2)

La deuxième classe (CAST2, n=51) distingue des ensembles intercommunaux qui ont une orientation industrielle marquée. La part de l'emploi dans ce secteur y avoisine 25 % contre 15 % en moyenne, quand les activités de service et les emplois administratifs y sont sous-représentés. Cette spécialisation dans des activités productives peut être ancienne (ensembles intercommunaux de Denain, Cherbourg-en-Cotentin, Vitré, Châtellerauld ou Longwy) ou plus récente, structurée par la production de biens de consommation (ensembles intercommunaux de Cholet et d'Oyonnax) ou l'industrie agro-alimentaire et vini-viticole (Beaune, Châteaurenard, Cognac, Épernay). Ces territoires se situent pour l'essentiel dans les Hauts-de-France, dans le Grand Est, dans les vallées industrielles des Alpes et du Jura et sur les franges orientales du Massif Central. Caractérisés par un tissu urbain peu dense, un parc de logement social réduit, ces ensembles sont dans la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées en termes d'évolution démographique ou d'emploi. Leur population est par ailleurs jeune (la part des moins de 25 ans y est plus élevée), peut-être du fait des opportunités économiques offertes par le tissu productif local.

Les deux premières classes, CAST1 et CAST2, sont parmi les plus proches (distance entre les barycentres : 3,28) et leurs individus sont largement superposés (cf. [FIGURE 25](#) et [TABLEAU 55](#) ci-dessus). Si leurs spécialisations économiques distinctes et le peuplement plus âgé de la première les placent

¹⁵² La liste des ensembles intercommunaux fournie entre parenthèses est donnée à titre d'exemple. Le même principe est adopté dans la suite du document.

différemment sur le deuxième axe factoriel, ces deux classes partagent néanmoins une trajectoire relativement atone, si ce n'est de déprise.

Agglomérations tertiaires peu dynamiques (CAST3)

Les ensembles intercommunaux formant la troisième classe (CAST3, n=56) sont marqués par une tendance ancienne de faible dynamique démographique. Ils correspondent à des agglomérations localisées dans des espaces en difficultés économiques, notamment dans les Hauts-de-France (ensembles intercommunaux de Hénin-Beaumont, Douai, Valenciennes, ou encore Maubeuge) ; le sous-groupe inclut également les ensembles intercommunaux de certaines métropoles régionales comme celles de Marseille, Lille, Grenoble, ou Strasbourg. Bien qu'apparemment hétérogène, la classe regroupe des systèmes urbains à dominante tertiaire, mais à la dynamique atténuée par rapport à d'autres bénéficiant d'un processus de métropolisation plus affirmé.

Ce sont en outre des territoires peu attractifs pour l'économie résidentielle : le taux de résidences secondaires y est de tout juste 2 % contre un peu plus de 6 % en moyenne. Pour autant, ces ensembles intercommunaux ne connaissent pas un phénomène de vacance aussi marqué que dans les territoires en déprise observés précédemment, en raison notamment d'un peuplement différent. Les ensembles intercommunaux de cette classe possèdent un parc de logement social important (22 % contre 15 % en moyenne), une population jeune (la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans avoisine 18 % contre plus de 20 % en moyenne) et ils connaissent une croissance démographique moindre. Les emplois administratifs et de service y sont légèrement surreprésentés (respectivement 38 % contre 36 % en moyenne et 43,5 % des actifs contre 41 % en moyenne), de même que les personnes au chômage, quand la part d'emplois ouvriers y est nettement moindre (12,5 % contre 15,5 % de moyenne). Ces espaces connaissent en outre une contraction de l'emploi, caractérisée par une évolution négative du taux d'emploi dans la période de référence. Les inégalités socio-économiques y sont plus marquées qu'en moyenne et la part des revenus modestes y est importante.

Si les classes CAST3 et CAST1 sont les plus proches de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées (distance entre les barycentres : 3,18), elles conservent des différences importantes (voir [FIGURE 25](#) et [TABLEAU 55](#)). Toutes deux étirées le long de l'axe 1, elles partagent à ce titre une certaine hétérogénéité. La classe CAST1 a toutefois une position décentrée qui témoigne du processus de déprise qui affecte les territoires qui la composent. La classe CAST3 occupe une position plus moyenne de ce point de vue. Elles sont en revanche portées dans des sens différents par l'axe 2. Contrairement à la classe CAST1, la classe CAST3 rassemble en effet des ensembles intercommunaux urbains, denses et jeunes marqués par les inégalités socio-économiques. La classe CAST3 est aussi proche de la CAST2 (distance entre les barycentres : 3,83) et qu'elles sont partiellement superposées le long de l'axe 1. Ces trois classes réunissent un ensemble de territoires qui, s'ils sont différenciés par leurs spécialisations économiques, ont en commun une même trajectoire de relative atonie. Ce qui les distingue nettement des deux autres classes.

Villes touristiques en croissance (CAST4)

La classe CAST4 (n=34) comprend des ensembles intercommunaux peu industriels, où prédomine une économie présentielle, voire touristique, en particulier sur les littoraux (ensembles intercommunaux d'Agde, Berck, Cannes, Fréjus, Rochefort, Sète, Ajaccio, Vannes). Ces ensembles constitués autour de villes moyennes (à l'exception de Montpellier) et touristiques se caractérisent notamment par leur croissance démographique et résidentielle. Ce faisant, elles s'étendent et se densifient. Le stock de logements est

composé d'une part importante de résidences secondaires et d'un parc social réduit (inférieur à 9 % contre 15 % en moyenne). Les emplois de services sont surreprésentés du fait de l'économie touristique (47 % contre 41 % en moyenne), alors que la part de l'emploi industriel est plus faible (moins de 10 % contre plus de 15 %). La population est âgée : la proportion de personnes de plus de 65 ans y est de 25 % contre 20,5 % en moyenne, et celle des moins de 20 ans est voisine de 21,5 % contre 24 %. Ces territoires sont attractifs notamment pour les populations retraitées.

La classe CAST4 est éloignée des trois précédentes (distances respectives des barycentres : 5,29 ; 5,51 et 5,43) en raison de la divergence de leurs dynamiques tant sur le plan démographique que de l'emploi, et de leur orientation économique.

Cœurs et couronnes métropolitaines dynamiques (CAST5)

La classe CAST5 (n=26) est formée principalement par la métropole parisienne et des métropoles régionales de l'Ouest et du Sud-Ouest. Outre la métropole du Grand Paris, ce sont les ensembles intercommunaux des CA de Versailles, Paris-Saclay, Fontainebleau ou encore Cergy en Ile-de France ainsi que les métropoles de Rennes, Nantes, Bordeaux, et Toulouse et de Lyon en région. Les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération situées dans les aires genevoise et bâloise (ensembles intercommunaux d'Annemasse, Saint-Louis, Annecy, Thonon) complètent ce groupe. Il rassemble des territoires urbains denses, à la population jeune, en croissance démographique et marqués par les inégalités socio-économiques.

Pris dans des dynamiques métropolitaines, ces territoires connaissent une croissance des constructions, des emplois, et de la population. On y trouve ainsi 16 % de construction de logements neufs pour la période de référence contre 13 % en moyenne. Les emplois tertiaires y sont très surreprésentés et le taux de chômage faible (12 % contre 15 % en moyenne). La population y est comparativement aisée : le revenu médian est supérieur de 3 600 euros à la moyenne des autres ensembles intercommunaux. La part de cadres est plus importante (plus de 14 % contre 7 % en moyenne), ainsi que celle des jeunes (la part des moins de 20 ans dépasse 26,2 % contre un peu moins de 24 % en moyenne ; celle des plus de 65 ans est de 15 % contre une moyenne de 20,5 %).

La plus éloignée des autres, cette classe CAST5 témoigne d'une forte spécificité, sinon d'une autonomisation des trajectoires de certains espaces métropolitains par rapport aux autres ensembles intercommunaux. Pour commencer, tout diffère pour les classes CAST1 et CAST5 qui se situent aux deux pôles opposés de l'espace formé par les axes 1 et 2 (voir [FIGURE 25](#) et [TABLEAU 55](#)). Elles sont ainsi les plus éloignées de toutes les classes (distance entre les barycentres : 6,89). Ainsi les villes moyennes d'État, à la population vieillissante et aux revenus plus homogènes et en déprise de la classe CAST1 se distinguent-elles de territoires tout à la fois dynamiques aux niveaux économiques et démographiques, urbains, denses et marqués par les inégalités socio-économiques. Il en va de même avec la classe CAST2 (distances entre les barycentres 5,89), la disparité en termes de croissance étant redoublée par celle de la spécialisation économique (industrielle *versus* tertiaire). Bien que partageant leur caractère urbain, jeune, dense et marqué par les inégalités socio-économiques, les ensembles intercommunaux des classes CAST3 et CAST5 sont éloignés (distance entre les barycentres de leurs classes : 5,12), en raison d'un dynamisme opposé. C'est l'inverse pour la distance à la classe CAST4. La très forte distance entre les barycentres (6,14) s'explique non pas par leur trajectoire de croissance socio-économique et démographique, qui sont également marquées, mais par la spécificité de leur peuplement et de leurs spécialisations : la classe CAST4 rassemble les territoires

touristiques basés sur l'économie présentielle quand la classe CAST5 rassemble des territoires urbains, denses et jeunes marqués par les inégalités socio-économiques.

Au total, l'analyse typologique révèle un jeu d'opposition organisé d'une part par les trajectoires croissantes, stagnantes ou déclinantes des espaces urbains et d'autre part par la spécialisation économique (industrielle, administrative, tertiaire et touristique). Cette deuxième opposition comprend également des éléments démographiques, morphologiques et géographiques : des agglomérations de taille moyenne, à la population plus âgée, situées sur les massifs, les piémonts et les littoraux, s'opposent à des agglomérations plus denses et plus grandes, et à la population jeune.

7.1.3. Géographie socio-territoriale des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées

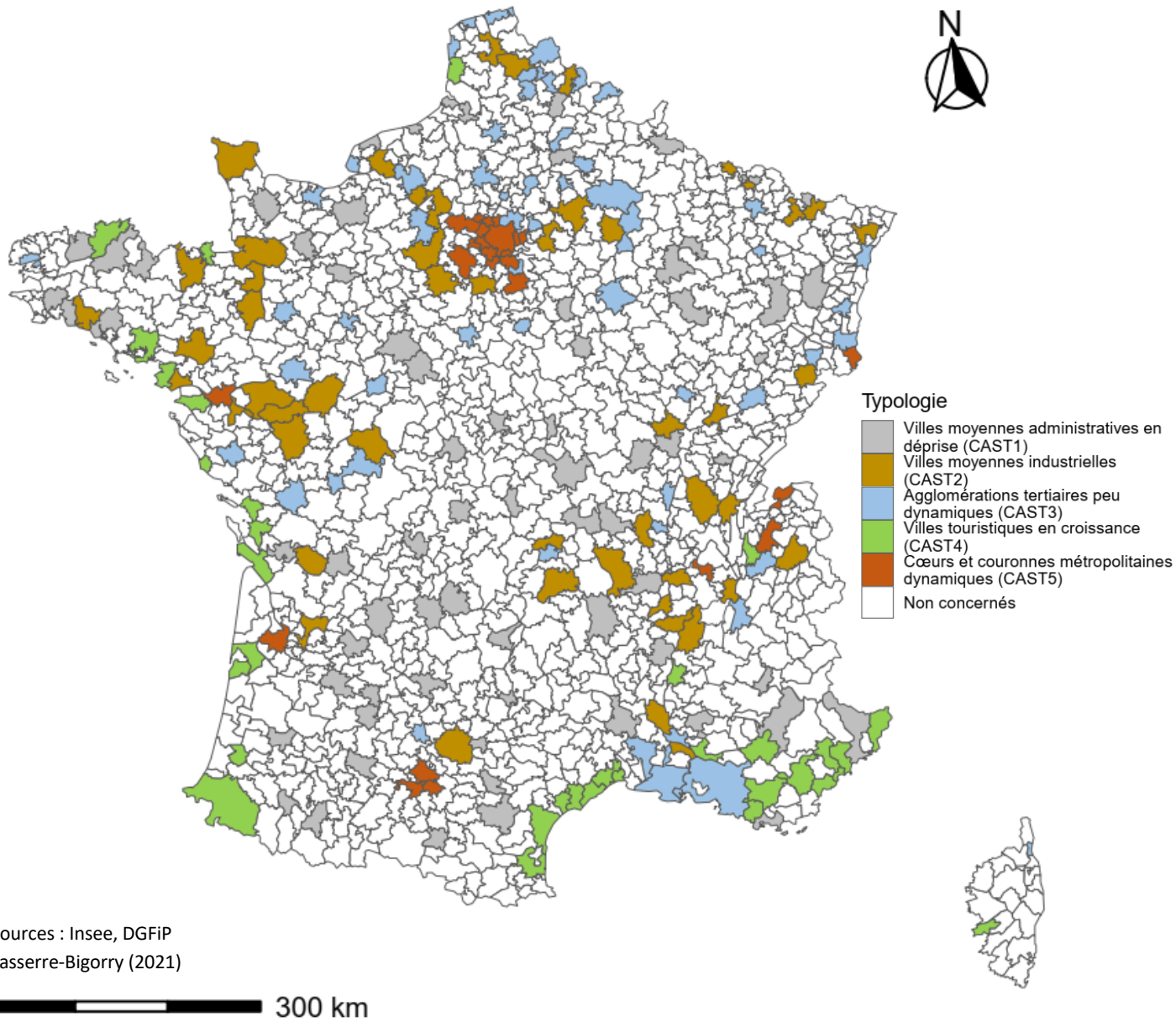
La distribution géographique de ces cinq classes est très lisible : elle distingue des ensembles intercommunaux constitués des villes administratives, des territoires spécialisés dans la production industrielle, ou encore les destinations balnéaires, des métropoles dynamiques, et d'autres ensembles urbains au profil moins spécifique (FIGURE 26 ci-dessous).

La classe CAST1 (en bleu clair) est composée d'ensembles intercommunaux de villes moyennes et petites qui évoquent l'armature des « villes d'État ». Ce sont les préfectures départementales et les sous-préfectures de l'Est de la France (ensembles intercommunaux de Saint-Dié-des-Vosges, Épinal, Forbach ou Thionville) du Centre (comme Vichy, Moulin, Roanne, Aurillac et Tulle) et du Sud-Ouest (Bergerac, Tarbes, Foix) qui sont d'ailleurs souvent situées en moyenne montagne. On y trouve aussi les ensembles intercommunaux de villes littorales affectés par les difficultés liées à une spécialisation économique en cours de restructuration, spécialement sur la pointe bretonne (Saint-Brieuc, Morlaix, Concarneau).

Les espaces industriels rassemblés dans la classe CAST2 (en marron) se situent dans les grandes vallées (la Seine pour les ensembles intercommunaux de Bolbec ou de Louviers, et du Rhône, par exemple autour de Bagnols-sur-Cèze ou de Valence), ainsi que dans les Alpes et le Jura (ensembles intercommunaux d'Albertville, Oyonnax, ou Montbéliard). Les territoires historiques d'implantation industrielle de l'Est et du Nord sont représentés (ensembles intercommunaux de Hayange ou Denain,). On les trouve aussi en Bretagne du centre et dans le Cotentin (ensembles intercommunaux de Vitré et de Cherbourg). Elle concerne enfin les espaces liés à une production agro-alimentaire et vini-viticole (Gaillac, Épernay).

La cohérence géographique de la troisième classe socio-territoriale, CAST3 (en gris), apparaît plus difficile à saisir que les précédentes, ce qui reflète le fait que les caractéristiques socio-territoriales de ces ensembles intercommunaux sont les moins marquées des cinq classes. Certains d'entre eux ont en commun de correspondre à des zones urbaines en difficulté. Il peut s'agir d'ensembles correspondant aux périmètres d'intercommunalités de villes moyennes des Hauts-de-France (autour de Hénin-Beaumont, Douai, Valenciennes, Maubeuge), des métropoles régionales plus populaires (Aix-Marseille, Lille) ou encore des banlieues parisiennes et de grande couronne (ensembles intercommunaux de Sarcelles, Montargis, Meaux, Melun ou Creil). Mais des agglomérations grandes ou moyennes ordinaires (Dijon, Le Mans, Avignon), sinon perçues comme gagnantes (Angers, Tours, Grenoble ou Strasbourg) participent également de cette classe qui de ce fait apparaît comme celles des ensembles intercommunaux au profil moyen et qui sont réunis par différence avec des classes aux caractéristiques et à la géographie plus affirmées.

FIGURE 26 : DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES CLASSES SOCIO-TERRITORIALES DES ENSEMBLES INTERCOMMUNEAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES



La classe CAST4 (en vert), constituée d'ensembles intercommunaux touristiques en croissance, est caractérisée par une distribution spatiale bien plus aisée à repérer. Les littoraux méditerranéens (en Provence ou Côte d'Azur – avec les ensembles intercommunaux autour de Cannes, Grasse, Cavailon, comme du Languedoc – à l'image des agglomérations de Perpignan ou de Sète) y côtoient ceux atlantiques du Pays Basque (Dax et Bayonne), et des destinations prisées de la Vendée et du sud de la Bretagne (ensembles intercommunaux de Pornic, Vannes, ou des Sables d'Olonne). Le Lubéron et la côte d'Opale viennent compléter ce tableau.

La CAST5 (en orange) permet pour sa part d'identifier les territoires métropolitains les plus dynamiques en termes économiques et démographiques. La couronne parisienne, spécialement le sud et l'ouest de celle-ci, y est très représentée (ensembles des communautés d'agglomération de Saclay, Versailles, ou Cergy). On trouve également les métropoles régionales de l'Ouest et du Sud-Ouest (Rennes, Nantes, Bordeaux et Toulouse) et une partie de la couronne de cette dernière (ensembles intercommunaux du Muret et de Ramonville). Enfin, les zones frontalières des agglomérations bâloise et genevoise sont comprises dans cette classe. Nous verrons que cet espace des dynamiques métropolitaines s'étend et se confirme pour toutes ces villes avec les franges métropolitaines rassemblées au sein de la classe CCST6.

7.2. Les profils socio-territoriaux des ensembles intercommunaux des communautés de communes

L'analyse en composantes principales et la classification ascendante hiérarchique conduisent à identifier et de caractériser six profils socio-territoriaux au sein de l'univers des communautés de communes. Les résultats de cette analyse permettent de saisir les situations et trajectoires territoriales des espaces ruraux, périurbains et de petites et moyennes agglomérations de France métropolitaine. Ils complètent ainsi la précédente, pour parvenir à un tableau exhaustif des profils socio-territoriaux de France métropolitaine.

7.2.1. Principales variables structurant la typologie des ensembles intercommunaux des communautés de communes

Les deux premiers axes de l'analyse en composantes principales (TABLEAU 56) incitent à distinguer ici aussi les ensembles intercommunaux des communautés de communes en fonction de leur dynamique, de leur orientation économique principale (économie productive *versus* économie présentielle) (voir FIGURE 27) ainsi que de leur caractère plus ou moins rural. Ainsi, le groupe des ensembles intercommunaux des communautés de communes est structuré selon des oppositions analogues à celles qui prévalent pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées, sans toutefois que les différenciations soient totalement identiques.

L'axe 1 (29 % de la variance) distingue les territoires (péri)urbains, aisés et dynamiques, et ceux en déprise. Le premier groupe rassemble des systèmes territoriaux connaissant une croissance sur le plan de l'emploi (industrie et services), une part importante de cadres et une population aux revenus élevés. Il se caractérise également par un nombre important de nouvelles constructions, ainsi que par une part élevée de résidences secondaires. Le second groupe est constitué d'ensembles intercommunaux à la dynamique moindre, qu'elle soit démographique ou économique, avec une proportion importante de logements vacants et une population plus âgée.

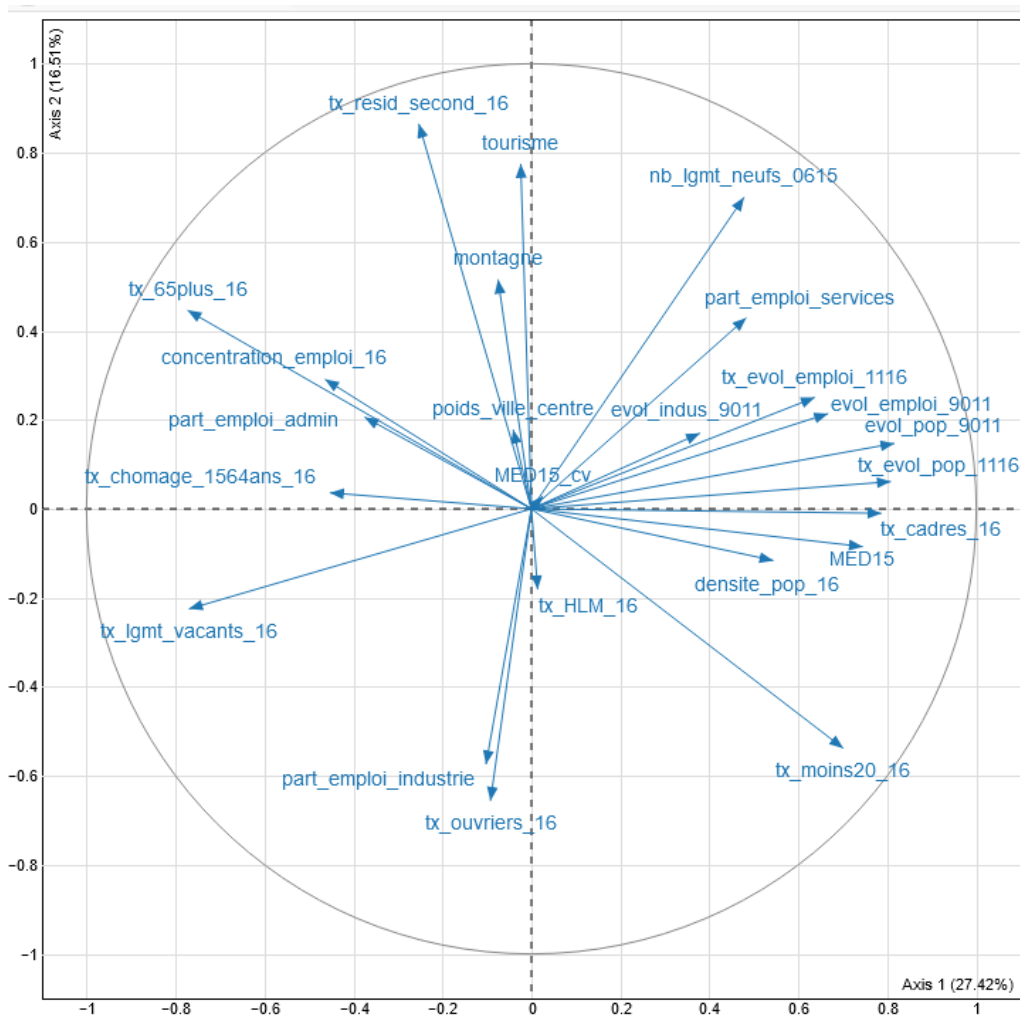
L'axe 2 (environ 18 % de la variance), qui porte l'explication de l'inertie à 47 %, distingue les ensembles intercommunaux des communautés de communes selon leurs orientations économiques et leurs singularités géographiques. D'un côté se trouvent des espaces touristiques, de montagne notamment, dynamiques sur le plan résidentiel (on y construit beaucoup de logements), et accueillant des résidences secondaires en proportion élevée. De l'autre côté, on trouve des ensembles intercommunaux dont la spécialisation économique est plus industrielle, impliquant une surreprésentation des ouvriers. Se rejoue ici l'opposition déjà identifiée avec les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées entre les territoires de l'économie touristique et plus largement présentielle, et ceux productifs, industriels plus particulièrement ici.

TABEAU 56 : VALEURS PROPRES ET CUMULEES DES PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ACP SOCIO-TERRITORIALE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES.

	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Valeur propre	6,443	3,912	2,306	1,417	1,298	1,012
Variabilité (%)	29,286	17,782	10,482	6,441	5,900	4,600
% cumulé	29,286	47,068	57,551	63,992	69,891	74,491

Source : élaboration des auteur.e.s

FIGURE 27 : VARIABLES STRUCTURANTES DES DEUX PREMIERS AXES DE L'ACP DE LA TYPOLOGIE SOCIO-TERRITORIALE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES



Source : élaboration des auteur.e.s

7.2.2. Profils synthétiques et positions relatives des classes des ensembles intercommunaux des communautés de communes

Six classes sont identifiées par la CAH. Les situations et trajectoires diversifiées sont fonction à la fois de la dynamique des territoires (déprise, stagnation, croissance) et de leur orientation économique (agricole, industrielle, ou présentielle), ces deux dimensions n'étant pas systématiquement liées. Nous verrons aussi des associations fortes entre des classes issues des typologies socio-territoriales portant sur les ensembles

intercommunaux respectivement des communautés d'agglomération et assimilées et des communautés de communes. Ces proximités relèvent à la fois de la situation géographique et de l'orientation économique. Par exemple, les ensembles intercommunaux des communautés de communes en situation de franges métropolitaines (CCST6) sont prises dans les mêmes dynamiques de croissance que les cœurs et couronnes de ces espaces (CAST5). De même, les espaces touristiques littoraux et de montagne (CCST4) s'inscrivent dans une trajectoire similaire à celles des villes balnéaires identifiées précédemment (CAST4).

La description de chacune des 6 classes est réalisée à partir de l'analyse du tableau fourni en [ANNEXE N° 10](#). Le profil de chacune des classes est établi en référence à la moyenne de l'ensemble des 966 ensembles intercommunaux de l'univers des communautés de communes.

Espaces ruraux touristiques en déprise (CCST1)

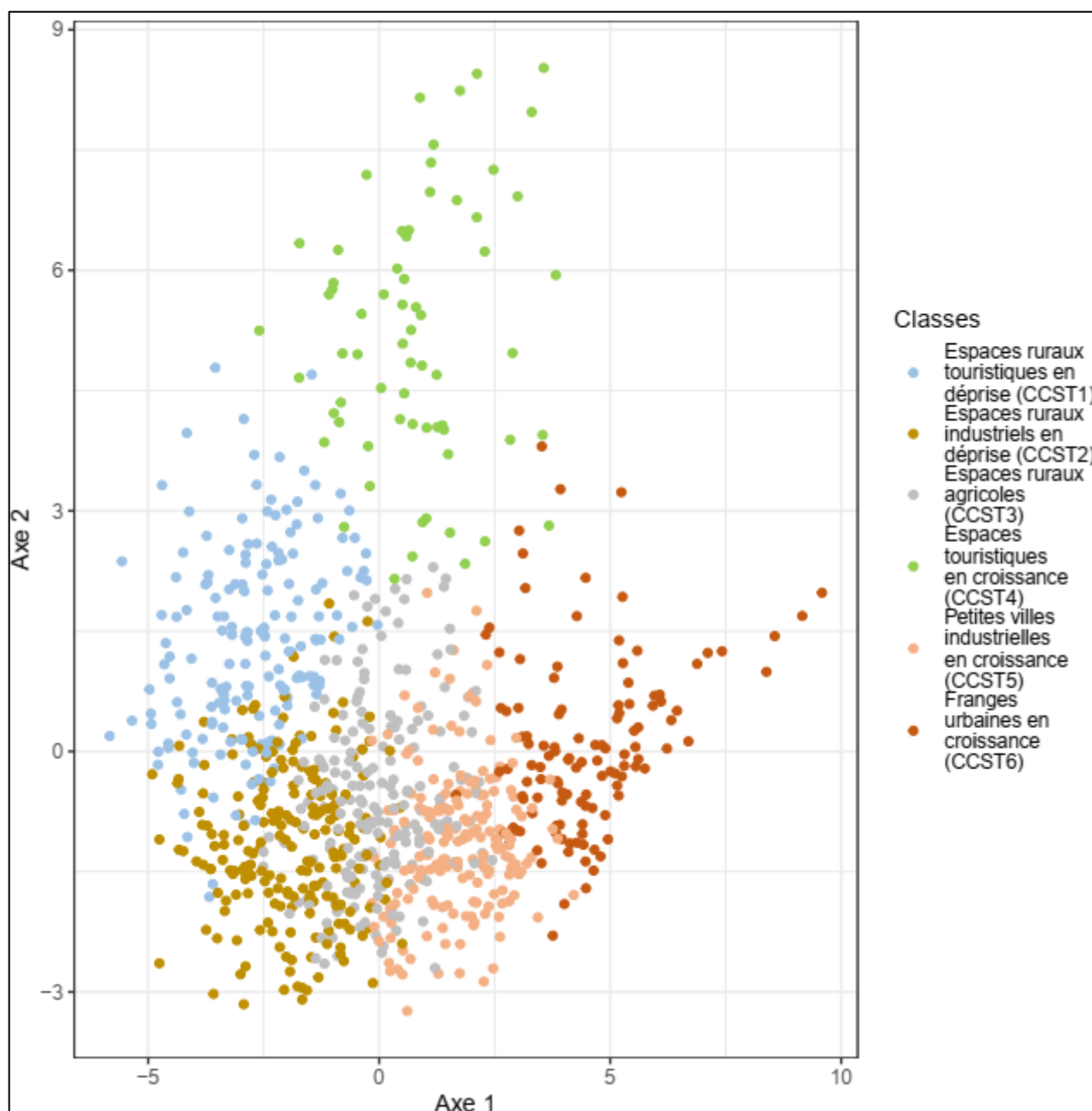
La classe CCST1 (n=173) est composée d'espaces ruraux peu denses (29 hab./km² en moyenne contre 79 hab./km² en moyenne pour l'ensemble des ensembles intercommunaux des communautés de communes) de Nouvelle-Aquitaine et de l'Occitanie et les massifs montagneux (hors Alpes et Corse). En déprise, ils perdent des habitants et des emplois et ils ont un taux de logements vacants plus élevé que la moyenne. La part des résidences secondaires est élevée, ce qui atteste que ce sont des destinations touristiques, sans toutefois que ceci conduise à une forte spécialisation en la matière : la part des emplois de services est faible et celle des emplois administratifs très élevée. La population, comparativement âgée (un peu plus de 29 % de plus de 65 ans contre 22 % environ en moyenne), est marquée par des contrastes sociaux et des revenus modestes en moyenne. La part des logements sociaux est faible.

Espaces ruraux industriels en déprise (CCST2)

Les espaces ruraux majoritairement situés en Champagne, Bourgogne et Centre, mais aussi dans les Hauts-de-France, dans le centre de la Bretagne et les Pays de la Loire, rassemblés dans la classe CCST2 (n=218) se caractérisent par une population et une densité faibles et par la présence d'activités industrielles. Ces ensembles intercommunaux perdent des habitants et des emplois et il s'y construit peu de logements (la part des logements neufs sur la période est d'à peine 8 % contre 13 % environ pour la moyenne). Autrement dit, ils sont en déprise. De plus, la population qui y réside connaît des difficultés socio-économiques. Le parc résidentiel est composé d'une part élevée de logements sociaux (9,4 % contre 6,6 % en moyenne) et de peu de résidences secondaires. La population compte davantage d'ouvriers (17 % contre 15 % en moyenne) aux revenus homogènes et modestes. Le taux de chômage est élevé (14 % contre 12 %).

Proches et partiellement superposées (distance entre les barycentres : 3,34), les classes CCST1 et CCST2 sont toutes deux nettement (exclusivement même pour la première) positionnées d'un côté de l'axe 1 (voir [FIGURE 28](#) et [TABLEAU 57](#)) ayant en commun leur faible dynamisme. Elles sont en revanche tirées par l'axe 2 dans des sens différents : la classe CCST1 rassemble des espaces plutôt tournés vers le tourisme, de montagne notamment, et d'une façon plus générale vers l'économie présentielle, quand la classe CCST2 réunit des petites villes déclinantes à vocation industrielle.

FIGURE 28 : PROJECTION DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE L'UNIVERS DES COMMUNAUTES DE COMMUNES SUR LES DEUX PREMIERS AXES FACTORIELS DE L'ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES REPARTIS EN 6 CLASSES



Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 57 : DISTANCE ENTRE LES BARYCENTRES DES CLASSES ISSUES DE LA TYPOLOGIE PORTANT SUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

	CCST1	CCST2	CCST3	CCST4	CCST5	CCST6
CCST 1	0,00	3,34	3,45	5,81	5,38	7,36
CCST 2	3,34	0,00	3,27	6,95	3,70	6,80
CCST 3	3,45	3,27	0,00	6,43	2,73	4,74
CCST 4	5,81	6,95	6,43	0,00	6,39	6,75
CCST 5	5,38	3,70	2,73	6,39	0,00	3,52
CCST 6	7,36	6,80	4,74	6,75	3,52	0,00

Source : élaboration des auteur.e.s

Espaces ruraux agricoles (CCST3)

La classe CCST3 (n=199) présente des territoires au profil rural. Dans la moyenne pour de nombreuses variables, ces ensembles intercommunaux se distinguent néanmoins par une densité faible. Ces espaces sont assez dispersés dans le territoire national (régions Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Hauts-de-France), et on y dénombre comparativement peu d'emplois industriels et de services, ce qui reflète une économie plus agricole. Ils se démarquent aussi par une part notable d'emplois publics quand l'emploi industriel connaît lui une évolution négative. Le parc de logement est caractérisé par une faible part tant des résidences secondaires que des logements sociaux. Ces ensembles intercommunaux connaissent une légère croissance démographique (+ 0,8 %, contre + 0,7 % en moyenne) et une population plus jeune en moyenne, mais ils perdent des emplois.

Occupant une position moyenne sur l'axe 1, la classe CCST3 rassemble donc des ensembles intercommunaux peu spécialisés et moyennement attractifs. Elle se rapproche du caractère productif de la classe CCST2, les ensembles intercommunaux partageant une orientation économique industrielle et un peuplement ouvrier. Cette proximité relative (distance entre les barycentres : 3,27) est contrebalancée sur l'axe 1 témoignant du fait que les petites villes industrielles de la classe CCST2 sont en déprise quand celles, peu spécialisées, de la classe CCST3 sont dans une trajectoire plus moyenne, sinon indécise compte tenu de leurs positions de part et d'autre de l'axe.

Espaces touristiques en croissance (CCST4)

La classe CCST4 a un effectif limité (n=66). Touristiques, ces territoires ont des parts importantes d'emplois de services et une proportion très importante de résidences secondaires (44 % de résidences contre environ 12 % en moyenne pour l'ensemble des communautés de communes). Sur le court et le moyen termes, ils connaissent une forte croissance à la fois résidentielle (pas moins de 31 % de logements neufs construits dans la période 2006-2015 contre 13 % en moyenne), démographique (1 % sur la période 1990-2011 contre 0,3 % pour la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés de communes) et des emplois (y compris industriels). La population y est âgée. La classe est composée d'espaces littoraux et de montagne (Corse, côte landaise, Alpes et, dans une moindre mesure, Pyrénées).

Tirée par l'axe 2, la classe CCST4 est à la fois assez dispersée et distante des autres classes soulignant que la trajectoire des espaces touristiques en croissance est atypique. Si elle se distingue nettement de celle des ensembles intercommunaux au caractère déclinant et productif (la classe CCST2), les différences existent avec les autres classes : en raison de leur spécialisation économique avec la classe CCST3 au tissu plus productif ou d'une croissance plus forte que pour d'autres ensembles intercommunaux comme ceux de la CCST1.

Petites villes industrielles en croissance (CCST5)

La classe CCST5 (n=191) regroupe un effectif important d'ensembles intercommunaux constitués autour de petites villes industrielles des grandes couronnes métropolitaines de Paris, Lille et Lyon, ainsi que d'une grande partie de la Bretagne et des Pays de la Loire. Densément peuplés (113 hab./km²), ces espaces, sans doute influencés par une dynamique de périurbanisation diffuse, sont moins ruraux que ceux des classes précédentes. Ils comptent proportionnellement peu de résidences secondaires (5 % contre 12 % en moyenne) et une part importante de logements sociaux. Productifs, la part de l'emploi industriel y est plus importante que pour la moyenne des ensembles des communautés de communes (28 % contre 21 %), quand

celle de l'emploi administratif est moins élevée (26 % contre 33 % en moyenne) et que la part des services ne se distingue pas de la moyenne. La singularité de ces petites villes industrielles est qu'elles sont en croissance, aussi bien sur le plan de l'emploi que sur celui de la démographie, sans que la dynamique de construction de logements neufs se distingue de la moyenne nationale. Enfin, les cadres et les jeunes sont surreprésentés dans une population dont les contrastes sociaux sont marqués et les revenus comparativement plus élevés.

Cette croissance de court et de long termes de systèmes territoriaux au tissu productif contraste avec la dynamique stagnante ou en déclin des territoires industriels regroupés dans la classe CCST2. Une même orientation économique (industrielle ici) est donc associée à des trajectoires de déclin ou de croissance plus ou moins soutenue. C'est aussi la stagnation relative des ensembles intercommunaux de la classe CCST3 qui les différencie de ceux de la CCST5 en dépit d'une superposition importante de ces deux classes. Enfin, la différence d'orientation économique et géographique éloigne les ensembles intercommunaux des classes CCST4, territoires littoraux et touristiques, de ceux de la CCST5, territoires productifs plus denses.

Franges urbaines en croissance (CCST6)

Composée majoritairement d'espaces périurbains à densité plus élevée (le double de la moyenne avec 189 hab./km²), la classe CCST6 (n=119) peut être rapprochée de la classe CAST5 rassemblant les cœurs et couronnes métropolitaines. Les ensembles intercommunaux sont aussi des espaces en croissance à court et long termes, que l'on considère la construction, l'emploi, ou la population. Le taux de logements vacants (6 % contre 9 % en moyenne) tout comme la part de résidences secondaires (5,5 % du stock) sont faibles. Beaucoup de logements sont construits (plus de 17 % sur la période étudiée). La spécialisation tertiaire se traduit par des parts très importantes d'emplois de service et de cadres (10,5 % contre 5 % environ), et comparativement peu de chômage. La population est jeune, les contrastes sociaux marqués, malgré un faible taux de logements sociaux (6 % contre 6,6 % en moyenne) ; le revenu médian est beaucoup plus élevé que la moyenne. Ces franges métropolitaines sont ainsi embarquées dans les dynamiques des cœurs et couronnes métropolitaines qui s'étendent au périurbain résidentiel. Ils se situent en effet en continuité des précédents, dans la grande couronne parisienne et dans celles des métropoles régionales dynamiques : Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier. On y trouve aussi les ensembles intercommunaux des communautés de communes frontalières de la Suisse et spécialement de l'agglomération genevoise et de son marché de l'emploi qui polarise cette zone.

La classe CCST6 est la plus distante des autres classes, ce qui dénote une trajectoire singulière. Elle tient avant tout à son dynamisme et de façon plus secondaire à son orientation économique. Ainsi, la position dispersée de ces ensembles intercommunaux sur l'axe 2 les distingue des territoires plutôt productifs. La classe CCST6 est la plus éloignée de la classe CCST1 (plus grande distance entre les barycentres de toutes les classes : 7,36). Tout oppose en effet les franges métropolitaines dynamiques aux espaces isolés en déprise qui se trouvent de fait aux deux extrêmes de l'axe 1. La distance entre les classes CCST2 et CCST6 est également importante (distance entre les barycentres : 6,80). Elles sont tirées dans le même sens par l'axe 2 du fait de leur caractère productif, même si celui-ci est très différent : les ensembles intercommunaux de la classe CCST6 ont une orientation tertiaire quand ceux de la CCST2 sont à vocation plus industrielle. Surtout, elles occupent les plans opposés de l'axe 1. Le dynamisme et l'attractivité des premiers contrastent ici avec le caractère déclinant des seconds. Les positions relatives des classes CCST3 et CCST6 (distance entre les barycentres : 4,74) accentuent les différences précédemment observées entre les classes CCST3 et CCST5. Encore plus aisés, inscrits dans des dynamiques encore plus positives de long terme en ce qui concerne l'emploi ou la démographie que ceux de la classe CCST5, les ensembles intercommunaux de la classe CCST6

sont inscrits dans une trajectoire de croissance très nette qui les distancie de celle stagnante et indécise de ceux de la classe CCST3. Les classes CCST5 et CCST6 sont voisines et partiellement superposées (distance entre les barycentres des classes : 3,52), mais sont différenciées par leur dynamisme. Pour le dire autrement, les systèmes territoriaux de la classe CCST6 sont constitués de populations plus aisées et sont plus attractifs. Là encore, leur base économique distincte (industrie *versus* tertiaire) semble jouer en faveur de ces franges métropolitaines à la population plus aisée.

Les ensembles intercommunaux des communautés de communes, c'est-à-dire celui des petites villes et des espaces ruraux, se comprend mieux à l'aune de cette analyse typologique. Trois classes suivent des dynamiques singulières : les espaces ruraux en déprise (CCST1), qui apparaissent isolés et en grande difficulté, les espaces littoraux et montagneux touristiques (CCST4) qui sont très spécialisés et dans une position de relative croissance, et les franges métropolitaines qui sont exposées au desserrement métropolitain en accueillant des ménages aisés et voient les activités de service s'y développer (CCST6). Les trois autres classes, en parties superposées, se situent davantage dans un continuum. Si leurs orientations économiques productives ne sont pas identiques, elles se distinguent avant tout par leur dynamisme, allant d'une trajectoire de déprise industrielle (CCST2) à celle de tissus productifs en croissance (CCST5), en passant par un ensemble de territoires moins spécialisés et à l'orientation plus agricole (CCST3).

7.2.3. Géographie socio-territoriale des ensembles intercommunaux des communautés de communes

La distribution des classes de la typologie socio-territoriale des ensembles de communautés de communes donne lieu à une régionalisation qui distingue les espaces ruraux touristiques du Sud à ceux industriels du Nord, les lieux de villégiatures et les franges des métropoles les plus dynamiques, le tout entre des espaces moyens ruraux dispersés (FIGURE 29).

La classe CCST1 concerne d'une part les territoires ruraux du Limousin et du Sud-Ouest (Gers notamment) et, de façon un peu plus dispersée, de Bourgogne et, d'autre part, les massifs montagneux peu touristiques (hors Alpes et Corse donc) : Massif central, jusqu'à l'arrière-pays du Languedoc-Roussillon, Pyrénées (spécialement l'Ariège et les Pyrénées Orientales) ainsi que les Préalpes et le Vercors. Au total, ils dominent l'hinterland de la moitié sud de la France.

Les ensembles intercommunaux ruraux industriels en déclin de la classe CCST2 sont situés dans la partie nord (Hauts-de-France), ouest (centre de la Bretagne), et à l'est (Champagne notamment). On y trouve aussi, dans une certaine continuité géographique avec les précédents, des ensembles intercommunaux aux confins de l'Auvergne, de la Bourgogne, des Pays de la Loire et du Centre. Si la CCST1 dominait la moitié sud de la France, la CCST2 est plus importante dans la moitié nord de la France.

À la différence des précédents, les espaces agricoles moyens de la classe CCST3 sont assez peu regroupés. Dispersés dans le territoire national (régions Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Hauts-de-France), ils semblent constituer des espaces intermédiaires entre les franges des métropoles régionales (Toulouse, Bordeaux et, dans une moindre mesure, Marseille et Nancy-Metz) et les ensembles ruraux des classes précédentes.

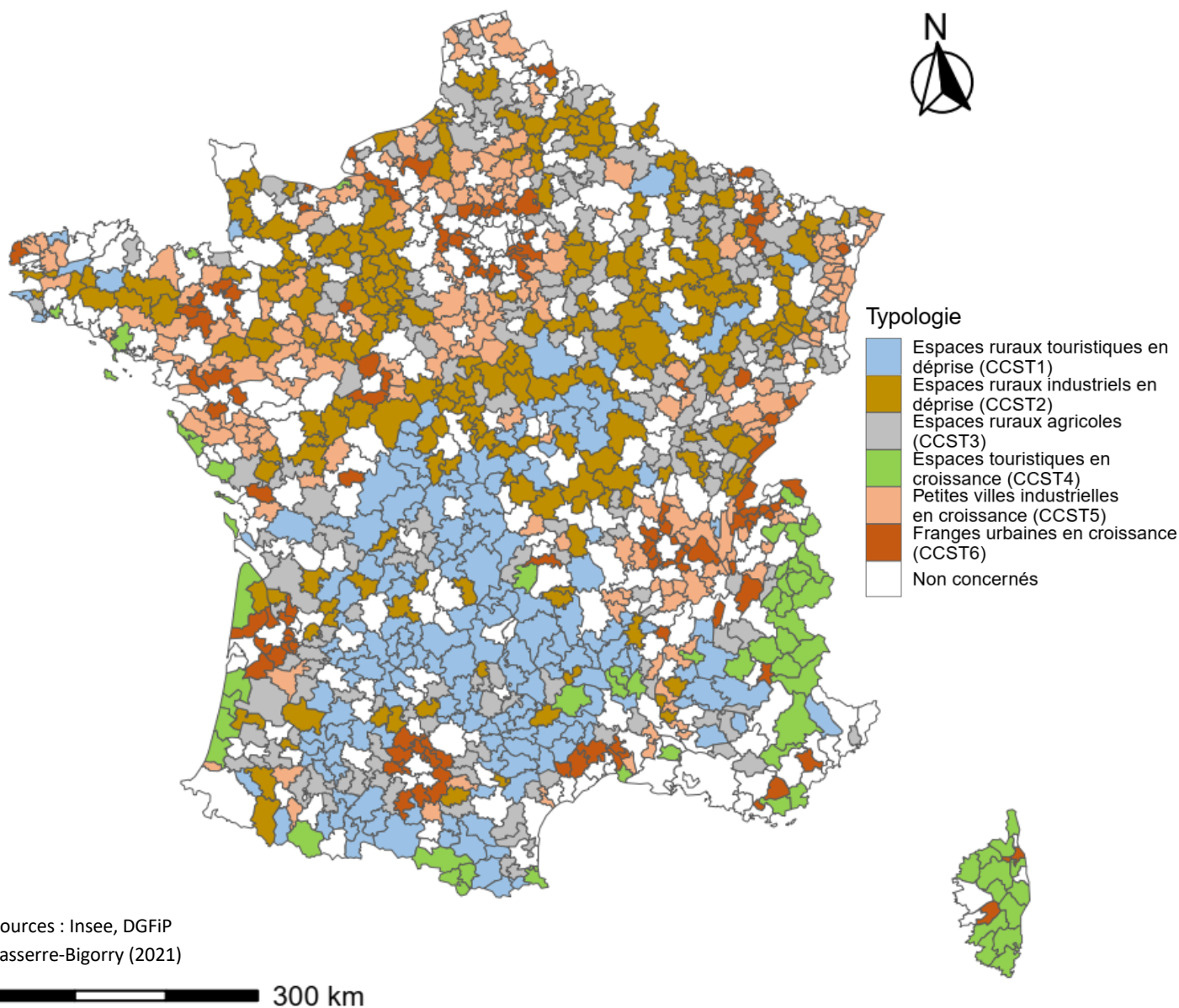
La classe CCST4 rassemble des lieux de villégiature et de sports d'hiver situés sur les littoraux et en montagne. C'est d'un côté la Corse dans sa quasi-totalité, les côtes landaise et d'Argentan, et les quelques ensembles de communautés de communes de la côte méditerranéenne (plutôt constituée de communautés

d'agglomération et assimilées regroupées dans la CAST4). D'un autre côté, il s'agit des Alpes dans leur totalité, des Monts d'Ardèche et des hauts lieux touristiques des Pyrénées.

Les petites villes dynamiques de la classe CCST5 se situent dans les grandes couronnes métropolitaines francilienne, lyonnaise et lilloise. Elles intègrent également une partie importante de l'intérieur vendéen et breton. On les trouve également de façon plus ponctuelle en Alsace et Franche-Comté, dans les vallées industrielles des Alpes et du Jura.

Les ensembles intercommunaux des communautés de communes périurbaines à la population plus aisées et en croissance de la classe CCST6 se positionnent dans la grande couronne parisienne et dans celles des métropoles régionales les plus dynamiques, à savoir lyonnaise, rennais, nantaise, bordelaise, toulousaine et montpelliéraine. Nous avons vu que les communautés de communes frontalières de la Suisse polarisées par le marché de l'emploi genevois y sont également très présentes.

FIGURE 29: DISTRIBUTION GEOGRAPHIQUE DES CLASSES SOCIO-TERRITORIALES DES ENSEMBLES INTERCOMMUNALES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES



3. Conclusion : quelques enseignements généraux sur la typologie socio-territoriale

La typologie fiscal-financière a permis de comprendre comment le resserrement de la contrainte financière sur les collectivités locales se déploie de façon spatialement différenciée (sections 4 à 6). L'enjeu est dès lors de comprendre comment cette spatialité croise les configurations territoriales existantes et les dynamiques en cours, en matière d'emplois et de peuplement, et ce faisant comment rejoue la fragilité de certains territoires face au resserrement budgétaire. Autrement dit, il s'agit de voir comment les évolutions contrastées des inégales capacités d'action budgétaire recoupent des inégalités territoriales, en termes socio-économiques et démographiques, inégalités dont on postule qu'elles exercent une influence sur la capacité des territoires à répondre à cette contrainte. Dans la partie suivante, nous allons parachever cette réflexion en croisant la typologie socio-territoriale avec la typologie fiscal-financière. Mais il fallait au préalable caractériser les différences en termes socio-économiques et démographiques entre territoires.

Nous avons pour ce faire construit et analysé une deuxième typologie basée sur une CAH et une ACP portant sur 24 variables organisées selon 5 dimensions principales. Le traitement statistique a permis d'identifier 5 classes d'ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées et 6 classes pour les ensembles des communautés de communes. Ces deux univers d'observation ne sont pas tout à fait structurés par les mêmes oppositions. Mais au regard de notre problématique portant sur les inégales capacités d'action budgétaires des collectivités qui administrent ces territoires, nous retiendrons surtout deux résultats sur lesquels revient cette conclusion.

Premièrement, les territoires analysés possèdent des *spécialisations économiques* qui s'accompagnent de besoins spécifiques, tout en offrant des ressources et des potentialités différentes face à une diminution des concours nationaux aux budgets des collectivités locales. On peut faire l'hypothèse que des territoires accueillant beaucoup d'entreprises, ou dans lesquels il y a beaucoup de locations saisonnières et de transactions immobilières à des prix élevés sont plus générateurs de recettes fiscales (CFE, taxes de séjour, droits de mutation) que d'autres territoires, eux-mêmes plus dépendants par conséquent des transferts centraux. Ainsi, du fait des caractéristiques de leur peuplement, des emplois et employeurs qu'ils accueillent, ou encore des usagers et consommateurs qu'ils reçoivent, les différents types de territoires sont inégalement dotés pour faire face au resserrement de la contrainte budgétaire de la dernière décennie.

Deuxièmement, les territoires sont inscrits dans *des dynamiques économiques et démographiques fortement contrastées*. C'est le cas des espaces industriels qui sont pour certains en croissance, pour d'autres relativement stagnants, quand un troisième sous-ensemble connaît une nette trajectoire de déclin. Mais ceci se vérifie aussi pour les espaces touristiques, en croissance lorsqu'il s'agit des hauts lieux balnéaires, thermaux ou des sports d'hiver, mais qui peinent à entraîner une dynamique de croissance d'emploi lorsqu'il s'agit des territoires ruraux des résidences secondaires et des destinations touristiques secondaires. Mais il est possible d'en dire autant de l'économie des services : le groupe des préfectures et sous-préfectures départementales apparaît en grande difficulté, alors que les métropoles sont embarquées dans une dynamique de moyen-long terme, confirmée sur le court terme, de croissance à tout point de vue et qu'un ensemble plus indéterminé, formant un entre-deux, est à cheval entre des dynamiques de croissance faible et de stagnation, voire de déprise. Tout en constituant l'un de ses facteurs, l'orientation économique ne détermine donc pas entièrement la trajectoire socio-territoriale.

Là encore, ces dynamiques sont génératrices de besoins et d'opportunités différentes. Ainsi, les collectivités administrant des territoires en croissance sont incitées à investir et accroître leurs dépenses de fonctionnement pour maintenir le niveau des services publics fournis à une population qui augmente, ou

plus largement aux usagers des territoires (entreprises, etc.). Et ceci vaut aussi bien pour des territoires métropolitains, que pour des territoires industriels ou des espaces littoraux méridionaux accueillant des populations âgées attirées par des aménités jugées favorables (héliotropisme). L'augmentation des ressources propres extraites de ces territoires, par exemple via leur densification, suffit-elle à compenser les coupes opérées dans les transferts centraux pour ces différents types de territoires croissants ?

Mais la question se pose également pour les territoires en déclin. Non seulement la perte d'emplois et d'habitants peut éroder les ressources propres des collectivités locales concernées, mais ces dernières sont aussi susceptibles d'engager de nouvelles dépenses pour adapter leur système territorial à ces dynamiques. La péréquation a-t-elle permis à ces ensembles intercommunaux de mener des politiques contre-tendancielles ou à tout le moins de maintenir leurs niveaux de financement des services et équipements publics dans ces espaces de déprise ? Il en va de même pour des espaces, urbains notamment, plus incertains en termes de dynamiques territoriales. Sans être nécessairement croissants sur le plan économique, voire connaissant des fragilités sur ce point, ils ont des besoins élevés du fait de la jeunesse et de la dépendance aux services publics de leur population ou du taux de chômage de celle-ci. Ils sont donc potentiellement exposés à une diminution des capacités d'action budgétaire de leurs collectivités locales.

C'est dans la perspective de répondre à ces interrogations qu'il est désormais nécessaire de croiser les typologies fiscal-financière et socio-territoriale.

Section 8. Évolution des configurations budgétaires locales et inégalités territoriales

Cette dernière section répond au questionnement initial de la recherche : comment, face au resserrement de la contrainte budgétaire, les évolutions des inégales capacités d'action budgétaire des collectivités locales au cours la dernière décennie se sont-elles déployées dans des territoires eux-mêmes inégaux, notamment du point de vue socio-économique. Pour ce faire, cette section propose un croisement des typologies fiscal-financière et socio-territoriale. L'intérêt de la typologie socio-territoriale réalisée dans la section précédente réside en effet dans son croisement avec la typologie des configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux. L'objectif est d'interroger la géographie du resserrement de la contrainte budgétaire au prisme des disparités entre systèmes territoriaux. Concrètement, il s'agit d'identifier si les collectivités qui ont vu leur configuration budgétaire locale se transformer, et notamment celles dont les dépenses se sont contractées, administrent des territoires ayant tendanciellement des caractéristiques particulières (par exemple le fait que leur population croît ou décline, ou encore que leur orientation économique soit industrielle, agricole ou administrative) ou bien s'il n'existe aucun lien particulier entre caractéristiques et trajectoires fiscal-financières et socio-territoriales. Ainsi sera-t-il possible de savoir si les territoires métropolitains ou les petites villes industrielles, ou encore des espaces touristiques par exemple, sont gouvernés par des administrations locales dont les configurations budgétaires sont restées stables ou se sont transformées, et si leurs budgets se sont contractés ou ont été en expansion dans une décennie caractérisée notamment par le resserrement de la contrainte budgétaire exercée par l'État central.

La méthodologie retenue constitue une mesure de la sur- ou sous-représentation des différentes classes fiscal-financières d'ensembles intercommunaux dans les classes de la typologie socio-territoriale. Sur le plan statistique, ceci consiste à comparer la distribution des ensembles intercommunaux entre les classes fiscal-financières et socio-territoriales à une distribution aléatoire. La significativité des effectifs est établie par le test du Khi 2 (en choisissant pour seuil de significativité 0,05, soit une probabilité inférieure ou égale à 5 %). Ceci permet de qualifier la proximité ou la distance entre certains profils socio-territoriaux et les configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux qui les administrent.

La présentation des résultats est réalisée pour les classes d'ensembles intercommunaux relevant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées (8.1), puis des communautés de communes (8.2). Une discussion transversale à la totalité des ensembles intercommunaux conclut en interrogeant les évolutions parallèles du resserrement de la contrainte budgétaire organisé par l'État central, les trajectoires des configurations budgétaires des collectivités du bloc communal, et les caractéristiques et transformations des systèmes territoriaux (8.3).

8.1. Deux jeux d'oppositions entre territoires aisés et entre territoires modestes au sein ensembles des communautés d'agglomération et assimilées

Les cas de surreprésentation (n=4) et de sous-représentation (n=7) dans les croisements entre classes socio-territoriales et fiscal-financières révèlent trois jeux d'oppositions pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. La première se joue entre systèmes territoriaux riches et pauvres et dessine donc une différenciation selon un gradient de richesse. Les deux autres oppositions opèrent au sein de chacun de ces deux premiers groupes, c'est-à-dire respectivement entre les systèmes territoriaux riches et entre des systèmes territoriaux moins aisés. Ainsi, pour ce qui

concerne les ensembles intercommunaux plus aisés, nous observons d'un côté les villes touristiques aux budgets importants en volume mais en contraction budgétaire, ainsi que des cœurs et couronnes métropolitaines dont les collectivités locales sont plus aisées et financièrement stables. D'un autre côté, les ensembles intercommunaux des agglomérations en stagnation, sinon en déclin, se distinguent selon qu'il s'agisse de villes moyennes administratives dont les budgets sont peu élevés mais en rattrapage d'investissement, ou bien de villes moyennes industrielles aux finances partiellement dégradées, notamment en raison de leur endettement, et conduites au contraire à limiter leurs investissements.

Ces résultats synthétiques sont issus de l'analyse de chacun des croisements significatifs (ou couples) entre les classes d'ensembles intercommunaux issues des typologies fiscal-financière et socio-territoriale (voir [TABLEAU 58](#) pour une liste des croisements significatifs, et [TABLEAU 59](#) pour l'ensemble des résultats). Les paragraphes suivants détaillent les quatre couples dont les effectifs sont supérieurs à ceux résultant d'une distribution aléatoire (cases en orange). Les 7 relations aux effectifs inférieurs sont mentionnées dans ces différents paragraphes par contraste (en vert). Sans constituer une explication au sens économétrique du terme, ces couples pointent donc des facteurs possibles de différenciation budgétaires entre collectivités.

TABLEAU 58 : SYNTHÈSE DES CROISEMENTS SIGNIFICATIFS ENTRE LES TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIÈRE ET SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ET ASSIMILÉES

Identifiant du couple	Classe fiscal-financière				Classe socio-territoriale		Valeur
	Identifiant	Description			Identifiant	Description	
CAFFX1	CAFF1	Investisseurs	endettés	en	CAST4	Villes touristiques en croissance avec une population âgée	7
	CAFF1	"	"	"	CAST2	Villes moyennes industrielles peu dynamiques	0
CAFFX2	CAFF2	Dépensiers	endettés	en	CAST2	Villes moyennes industrielles peu dynamiques	2
	CAFF3	Riches budgétairement stables			CAST5	Franges métropolitaines dynamiques avec une population aux revenus élevés	15
CAFFX3	CAFF3	"	"	"	CAST1	Villes moyennes administratives en déprise avec une population aux revenus modeste	9
	CAFF4	Investisseurs pauvres et endettés			CAST2	Villes moyennes industrielles peu dynamiques	15
CAFFX4	CAFF4	"	"	"	CAST3	Agglomérations tertiaires peu dynamiques aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus modestes	1
	CAFF4	"	"	"	CAST5	Franges métropolitaines dynamiques avec une population aux revenus élevés	0
CAFFX4	CAFF5	Pauvres	en	rattrapage	CAST1	Villes moyennes administratives en déprise avec une population aux revenus modeste	21
	CAFF5	"	"	"	CAST4	Villes touristiques en croissance avec une population âgée	1
	CAFF5	"	"	"	CAST5	Franges métropolitaines dynamiques avec une population aux revenus élevés	0

Notes : En vert (respectivement en orange), effectif supérieur (respectivement inférieur) à celui attendu avec une distribution aléatoire au seuil de significativité de 0,05 (test du Khi2), indiquant une proximité (respectivement distance) entre les classes.

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 59 : ENSEMBLE DES CROISEMENTS ENTRE LES TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIERE ET SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE L'UNIVERS DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

		Socio-territorial					N
		CAST1	CAST2	CAST3	CAST4	CAST5	
Fiscalo-financier		Villes moyennes administratives en déprise avec une population aux revenus modestes	Villes moyennes industrielles peu dynamiques	Agglomérations tertiaires peu dynamiques aux contrastes sociaux marqués et une population aux revenus modestes	Villes touristiques en croissance avec une population âgée	Cœurs et franges métropolitaines tertiaires dynamiques avec population aux revenus élevés	
CAFF1	Investisseurs aisés et endettés en forte contraction budgétaire	4	0	8	7	1	20
CAFF2	Dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire	22	8	20	13	10	73
CAFF3	Riches et autocentrés budgétairement stables	9	18	10	11	15	63
CAFF4	Investisseurs pauvres et endettés	13	15	1	2	0	31
CAFF5	Pauvres en rattrapage d'investissement	21	10	17	1	0	49
N		69	51	56	34	26	236

Notes : En orange (respectivement en vert), effectif supérieur (respectivement inférieur) à celui attendu avec une distribution aléatoire au seuil de significativité de 0,05 (test du Khi2), indiquant une proximité (respectivement une distance) entre les classes. Seules les valeurs théoriques supérieures à 5 sont interprétables. Source : élaboration des auteur.e.s

Le premier couple entre classes d'ensembles intercommunaux issues des typologies fiscal-financière et socio-territoriale concerne les classes **CAFF1** (investisseurs aisés en forte contraction) et **CAST4** (villes touristiques en croissance avec une population âgée) (CAFFX1, n=7). Sont ainsi surreprésentés dans les typologies des villes touristiques généralement assez riches des côtes atlantique (ensembles intercommunaux des Sables d'Olonne ou de Pornic), d'Azur (Fréjus), catalane et roussillonnaise (avec les ensembles intercommunaux de Perpignan, Narbonne, Mauguio et de Montpellier). Du fait de ces caractéristiques, on peut faire l'hypothèse les ensembles intercommunaux qui les administrent connaissent, d'une part, une pression ancienne et importante à l'investissement public local afin de soutenir leur orientation économique (équipements, monuments, espaces publics, etc.) et, d'autre part, des baisses marquées des transferts centraux sur la période en raison de leur richesse plus élevée que la moyenne. Cette évolution entraîne un changement de trajectoire par rapport à la période précédente. Si croissances démographique et économique et expansion budgétaire allaient de pair pour ces ensembles intercommunaux « équipementiers », leurs trajectoires socio-territoriale et fiscal-financière semblent diverger à mesure du resserrement de la contrainte. La croissance démographique et économique se maintient, mais les dépenses budgétaires tant en investissement qu'en fonctionnement se contractent fortement. On voit poindre le risque d'une tension sur le modèle de développement de ces agglomérations, et ce faisant sur l'équipement de ces espaces partiellement ou principalement à vocation touristique.

Le second croisement significatif se fait entre les classes **CAFF3** (riches et autocentrés budgétairement stables) et **CAST5** (cœurs et couronnes métropolitaines tertiaires dynamiques avec une population aux revenus élevés) (CAFFX2, n=15). Il s'agit d'ensembles intercommunaux riches et autocentrés, c'est-à-dire dont le financement, basé sur des ressources propres, est moins dépendant en proportion des concours centraux. Ils sont tendanciellement situés dans les cœurs et les couronnes métropolitaines. Il s'agit d'une part de la deuxième couronne parisienne. On y trouve les collectivités locales des communautés d'agglomération de Paris-Saclay, Rambouillet, Marne et Gondoire, Versailles, Plaine Vallée, Val Parisis ou encore Saint Germain Boucles de Seine. Ce sont d'autre part les métropoles du Sud-Ouest et de l'Ouest : les métropoles de Bordeaux, Nantes et Rennes, ainsi que Grand Toulouse et Muretain Agglo dans sa périphérie, la métropole toulousaine débordant son périmètre institutionnel. Ce sont enfin les zones frontalières des grandes villes suisses de Bâle (ensemble intercommunal de Saint-Louis) et de Genève (ensembles intercommunaux d'Annemasse, Thonon les Bains, et d'Annecy). On le voit, ce ne sont donc pas tous les cœurs et couronnes métropolitaines qui sont concernés par cette dynamique reposant sur un double moteur : démographique, avec des populations plutôt aisées et jeunes, et économique avec l'essor d'activités pourvoyeuses d'emplois de services. Pour autant, et c'est un enseignement intéressant pour la compréhension des effets des politiques nationales en matière de finances publiques locales, les collectivités qui administrent ces systèmes territoriaux « gagnants » du point de vue des restructurations socio-économiques, ne le sont pas pour ce qui concerne le modèle de contrainte budgétaire péréquée mis en œuvre en France. Elles subissent en effet une forte baisse de la dotation globale de fonctionnement puisque la coupe appliquée entre 2014 et 2017 n'est pas réduite par un renforcement parallèle d'une péréquation déjà marginale (de toutes les classes de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées, c'est la plus faible hausse). De plus, ces collectivités ne parviennent pas forcément à compenser à travers le produit de la fiscalité (dont l'évolution n'est pas significative). Malgré ce choc, les ensembles intercommunaux restent stables budgétairement : leur configuration budgétaire locale comme leur capacité d'action budgétaire ne sont pas altérées. Autrement dit, ces collectivités font face à la dégradation des concours centraux de fonctionnement, notamment grâce aux ressources financières que prodiguent les systèmes territoriaux en croissance qu'ils administrent. Il est de ce point de vue éclairant de contraster avec les ensembles intercommunaux de la classe CAST1 qui sont sous-représentés dans cette même classe fiscal-financière (CAFF3). Il s'agit en effet de villes moyennes administratives en déprise habitées par une

population aux revenus modestes. Contrairement à certains cœurs et couronnes métropolitaines, ces systèmes territoriaux ne sont pas favorables à une trajectoire budgétaire dotée d'une telle stabilité, probablement faute de croissance démographique et économique.

Retenons à ce stade que les deux premiers croisements (couples CAFFX1 et CAFFX2) permettent de comprendre comment ces ensembles intercommunaux plus aisés financièrement, n'ont pas réagi de la même façon à la période de resserrement de la contrainte budgétaire. Les littoraux touristiques sont entrés dans une contraction de leurs investissements et une transformation de leur configuration budgétaire locale, questionnant leur propre modèle de développement, alors que les cœurs et couronnes métropolitaines les plus dynamiques ont pu faire face grâce aux caractéristiques et à la croissance des systèmes territoriaux qu'elles administrent, en parvenant à maintenir une trajectoire fiscal-financière relativement inchangée.

Les classes **CAFF4** (Investisseurs pauvres et endettés) et **CAST2** (Villes moyennes industrielles peu dynamiques) constituent le troisième croisement significatif et positif (CAFFX3, n=15). En dépit de la faiblesse de leur profil dépensier, ce sont des ensembles intercommunaux relativement investisseurs au regard de leurs autres dépenses. Ces collectivités locales administrent des villes petites et moyennes dont l'économie repose sur l'industrie manufacturière (agro-alimentaire, biens de consommation). Ce sont les abattoirs et le textile à Vitré, la verrerie (Arc International) dans la CA de Saint-Omer, la chaussure dans les Mauges, une centrale nucléaire à proximité de Saumur, la construction et l'équipement automobile à Tournon-sur-Rhône (Trigano), à Issoire (Valéo), où le secteur aéronautique est également important, et à Redon (Faurecia), où sont aussi produits les articles Bic. Ces secteurs d'activités n'y sont pas exclusifs, et l'effectif compte d'ailleurs des agglomérations moins spécialisées comme celles de Bressuire, Dreux, ou autour de Tarare (communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien). Si ces industries sont potentiellement pourvoyeuses d'impôts locaux, les caractéristiques de ces systèmes territoriaux ne suffisent cependant pas à assurer une richesse fiscale élevée aux collectivités locales, probablement en raison de biens occupés ou possédés par des populations à profil de revenus moyens, voire modestes, et assez homogènes. Ceci est confirmé en creux par le fait que les ensembles intercommunaux de cette classe composée de villes moyennes industrielles peu dynamiques semblent sous-représentés statistiquement dans la classe fiscal-financière CAFF1 (n=0), qui se caractérise également par un profil investisseur et endetté, mais qui réunit des ensembles intercommunaux aux budgets bien plus élevés en niveau et fiscalement plus riches¹⁵³. Symétriquement, les cœurs et couronnes métropolitaines tertiaires dynamiques sont elles aussi sous-représentées (n=0) dans la classe CAFF4 et ce notamment en raison de leur richesse potentielle bien plus importante¹⁵⁴. Ces observations soulignent une tendance à la bipolarisation entre classes d'ensembles intercommunaux respectivement pauvres et riches, et qui sera confirmée par l'examen de la classe fiscal-financière suivante.

Pour en revenir à l'effectif formé par le croisement entre CAFF4 et CAST2 (CAFFX3), bien que pauvres et endettés, les ensembles intercommunaux administrant ces villes petites et moyennes industrielles peu dynamiques ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement au cours de la décennie passée. Nous l'avons vu en section 6, cela a été possible par l'effet combiné de la hausse des produits de fiscalité et de celle de la péréquation qui, à eux deux, contrebalancent en niveau la baisse de la dotation globale de fonctionnement. Alors que l'effort fiscal ne s'est pas accru de manière différente de la moyenne, la hausse des recettes fiscales s'est faite largement grâce à l'évolution positive des bases d'imposition. Compte tenu des trajectoires

¹⁵³ Ils sont également sous-représentés dans la classe CAFF2 ici en raison de configurations budgétaires locales et de modes de financement de l'investissement public local différents.

¹⁵⁴ Il est moins évident d'interpréter la sous-représentation des agglomérations tertiaires peu dynamiques dont les contrastes sociaux sont marqués et la population modeste (CAST3) dans la classe CAFF4. Une hypothèse consisterait à chercher un lien entre le caractère plus tertiaire de leur économie et la faible importance des investissements publics locaux réalisés.

économiques et démographiques des systèmes territoriaux concernés, on conclut que la variation du produit fiscal est liée de manière prédominante à l'application du coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales. Il y a ainsi un contraste entre la faiblesse du dynamisme des systèmes territoriaux en question, à la fois démographique et économique, et une trajectoire budgétaire relativement expansionniste avec l'accroissement des dépenses de fonctionnement, en dépit de la politique de resserrement de la contrainte budgétaire. De ce point de vue, les choix fiscal-financiers opérés par l'État central (augmentation de la péréquation) et le jeu de certaines institutions de second rang (comme celle déterminant l'évolution de la valeur des bases locatives cadastrales) semblent bien avoir soutenu des systèmes territoriaux à tout le moins en stagnation, et donc avoir joué un effet régulateur sur les inégalités territoriales en matière de capacité d'action budgétaire. En revanche, ces mécanismes de péréquation renforcée et de revalorisation automatique des bases d'imposition n'auront pas permis dans un tel cadre de resserrement de la contrainte budgétaire de soutenir l'investissement public local réalisé par ces collectivités locales moins aisées.

Le dernier croisement positif met en rapport les classes **CAFF5** (Ensembles intercommunaux pauvres en rattrapage d'investissement) et **CAST1** (Villes moyennes administratives en déprise avec une population aux revenus modestes) (CAFFX4, n=21). L'effectif est ici composé d'ensembles intercommunaux fiscalement peu aisés et peu investisseurs. Ils administrent des systèmes territoriaux en déprise et habités par des populations aux revenus modestes. C'est le monde des préfectures et sous-préfectures départementales dont il est ici question avec des ensembles intercommunaux constitués autour des intercommunalités d'Abbeville, Alençon, Alès, Auch et Aurillac, mais encore Charleville-Mézières, Dieppe, Épinal, Lisieux et Nevers. Identifiées parfois comme préservées grâce à la circulation des richesses à travers les soldes, traitements et salaires des agents publics, ces « villes d'État » s'avèrent en réalité en grande difficulté socio-économique.

Par hypothèse, la refonte de l'État territorial, entendu au sens large des services publics déconcentrés (garnisons, prisons, tribunaux, hôpitaux, etc.), alimente une telle déprise. La base fiscale de ces ensembles intercommunaux, fortement dépendante des contribuables qui occupent les emplois des administrations publiques et parapubliques, s'érode. Cela dit, ces ensembles intercommunaux parviennent à préserver de manière relative l'investissement public local grâce à l'effet cumulé de la hausse de la péréquation (la plus forte en euros par habitant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées) et de l'évolution du produit fiscal rendue possible par celle des bases, les deux étant équivalentes au montant de la baisse de la DGF. Alors que les taux d'imposition baissent nettement (la plus forte baisse de toutes les classes des deux univers d'observation), la hausse des recettes fiscales fait plus que surpasser la baisse de la dotation forfaitaire. Là encore, c'est la revalorisation annuelle des valeurs locatives cadastrales qui permet ce mécanisme de compensation budgétaire de fait. Encore faut-il comprendre que cette évolution n'est pas à somme nulle pour les collectivités locales. Depuis les années 1980, elles avaient pris pour habitude d'enregistrer une hausse régulière de leurs ressources fiscales grâce à la revalorisation automatique des bases d'imposition. Ce mécanisme était d'autant plus apprécié qu'il était moins sensible politiquement que la variation des taux de fiscalité locaux eux-mêmes. Ces recettes dynamiques ont pu être consacrées à soutenir les dépenses, qu'il s'agisse de celles de fonctionnement ou bien d'investissement public local. Désormais, les élites politico-administratives sont astreintes à consacrer ces recettes de revalorisation automatique pour combler avant toute autre priorité les pertes de recettes liées au gel, puis à la baisse de la dotation globale de fonctionnement. D'une certaine manière, compte tenu de la compensation de fait permise par la revalorisation des bases d'imposition, c'est dans ces systèmes territoriaux en difficulté que la péréquation joue un rôle de surdotation, puisque l'ensemble de la baisse de la dotation globale de fonctionnement est déjà couverte par la hausse du produit de la fiscalité. Dit autrement, l'État central semble miser sur la hausse du produit de la fiscalité locale associée à la revalorisation automatique des valeurs

locatives cadastrales mises en place dans les années 1980 pour atténuer l'effet sur les finances publiques locales de ses propres coupes dans les services publics nationaux pour ces villes traditionnellement récipiendaires des services de l'État. Mais cet équilibre apparaît bien fragile et peu durable. D'une part, le maintien des ressources locales via la revalorisation forfaitaire de la fiscalité locale induit une fiscalisation des budgets des ensembles intercommunaux qui repose *in fine* sur les contribuables locaux, et ce même si les exonérations et dégrèvements concédés par l'État central font de celui-ci le premier contribuable local. D'autre part, les coupes dans les emplois publics de l'État amenuisent la base fiscale de ces villes administratives très dépendantes du déploiement des administrations centrales dans l'espace national.

Comme pour les profils fiscalo-financiers riches, l'analyse de ces deux derniers couples (CAFFX3 et CAFFX4) révèle que les trajectoires fiscalo-financières des ensembles intercommunaux les moins aisés cette fois diffèrent selon les types de systèmes territoriaux administrés. Si les choix opérés par l'Etat central en matière de recettes sont moins défavorables aux systèmes territoriaux en stagnation ou en déclin qu'aux systèmes territoriaux aisés, en particulier grâce à la péréquation et à la revalorisation des bases d'imposition, ils n'emportent pas les mêmes conséquences en matière de dépenses. Ainsi, les villes moyennes industrielles endettées sont amenées à contracter leurs investissements, tout en augmentant leurs dépenses de fonctionnement, quand les villes moyennes administratives sont en rattrapage relatif des dépenses d'équipement.

La bipolarisation entre les systèmes territoriaux en croissance et ceux en déprise est confirmée pour le couple CAFFX4 avec l'absence des villes touristiques (CAST4, n=1) et, selon en toute hypothèse, des cœurs et couronnes métropolitaines (CAST5, n=0) dans cette classe CAFF5. Non seulement les profils fiscalo-financiers riches et pauvres ne sont pas surreprésentés dans les mêmes catégories socio-territoriales, ce qui est un résultat d'importance pour analyser le lien entre disparités fiscalo-financières et différenciations socio-territoriales, mais il apparaît également qu'ils sont sous-représentés dans les classes socio-territoriales au sein desquelles sont surreprésentées les profils fiscalo-financiers opposés. C'est à ce titre que l'on peut parler d'une tendance à la bipolarisation des trajectoires socio-territoriales et budgétaires.

8.2. Des dynamiques socio-territoriales variées qui contrastent les capacités d'action budgétaires des ensembles des communautés de communes

Les croisements significatifs des classes fiscalo-financières et socio-territoriales rassemblant des ensembles intercommunaux de l'univers des communautés de communes révèlent plusieurs processus de différenciation. Il existe d'une part une contraction des dépenses pour les systèmes territoriaux en croissance, et, d'autre part, des trajectoires budgétaires contrastées, dépendantes des choix antérieurs pour les systèmes territoriaux qui offrent un potentiel fiscal réduit mais sont soutenus par la péréquation. Pour le dire autrement, il y a une adéquation relativement forte entre les caractéristiques socio-territoriales des espaces (en particulier en termes de croissances démographique et économique) et les profils fiscalo-financiers des ensembles intercommunaux qui les administrent (de nouveau en fonction de leur richesse fiscale potentielle), ce qui fait écho au résultat principal observé pour les ensembles des communautés d'agglomération et assimilées. Mais ces croisements dévoilent aussi des différenciations fiscalo-financières internes entre les classes issues de la typologie socio-territoriale. Ils permettent ainsi d'accéder à une lecture plus fine des trajectoires fiscalo-financières des espaces touristiques, industriels et agricoles constituant l'univers plus disparate des ensembles des communautés de communes.

Plus précisément, la lecture *en colonne* du **TABLEAU 61** montre que les systèmes territoriaux en croissance sont affectés par le resserrement de la contrainte budgétaire, mais pas de façon identique. Qu'ils

soient touristiques, industriels ou appartiennent aux franges métropolitaines (respectivement CCST4, CCST5 et CCST6), ces systèmes territoriaux en croissance sont ainsi surreprésentés parmi les ensembles intercommunaux investisseurs riches qui contractent leurs dépenses de fonctionnement et dont la configuration budgétaire locale a évolué (CCFF1), tout en maintenant leurs investissements publics locaux et sans changer structurellement les modalités de les financer. Mais il existe des contrastes. Ainsi les franges métropolitaines sont également surreprésentées au sein d'ensembles intercommunaux au profil budgétaire plus modeste qui ont pour leur part contracté leurs dépenses de fonctionnement en particulier dans la seconde moitié des années 2010 (CCFF2). De leur côté, les petites villes industrielles dynamiques sont encore surreprésentées parmi des collectivités locales qui, si elles partagent le profil d'investisseurs et la trajectoire de contraction budgétaire, sont plus moyennes en termes de richesse et contractent également leurs dépenses d'investissement (CCFF4). Autrement dit, ce sont les collectivités au niveau de richesse moyen qui, au sein de l'univers des communautés de communes, sont également celles qui sont significativement et défavorablement affectées dans leur capacité d'action budgétaire au cours de la période de resserrement de la contrainte budgétaire.

La situation est plus nuancée pour les systèmes territoriaux stagnants ou en déclin et qui sont administrés par des ensembles intercommunaux aux budgets modestes et même faibles bien que moins affectés par la baisse de la dotation globale de fonctionnement. On trouve ainsi d'un côté des espaces ruraux agricoles dont les populations disposent de revenus moyens (CCST3) et qui sont surreprésentés parmi les ensembles intercommunaux historiquement peu investisseurs et en rattrapage relatif d'investissement au cours de la décennie (CCFF5). D'un autre côté, se trouvent des espaces ruraux plus touristiques, mais en déprise et aux contrastes sociaux marqués (CCST1). Ils sont surreprésentés parmi des ensembles intercommunaux également pauvres, historiquement investisseurs et en contraction de ce point de vue sur la décennie, mais qui par contre maintiennent leurs dépenses de fonctionnement (CCFF6). Pour ces dernières collectivités territoriales, les effets du moindre resserrement de la contrainte budgétaire dépendent du sentier entrepris au cours de la période précédente, et plus précisément des niveaux d'investissement préexistants. Enfin, les ensembles intercommunaux correspondant à des espaces ruraux industriels en déprise et dont la population y est plus fortement ouvrière et aux revenus modestes (CCST2) n'entretiennent aucune proximité avec l'un ou l'autre des profils fiscal-financiers, traduisant la diversité de leurs configurations budgétaires locales et de leurs évolutions.

Ces résultats synthétiques peuvent être détaillés en opérant une lecture *par ligne* qui souligne la correspondance entre les profils fiscal-financiers et les caractéristiques des systèmes territoriaux en interrogeant notamment leurs inégalités de peuplement (voir [TABLEAU 60](#) pour une liste des croisements significatifs et [TABLEAU 61](#) pour l'ensemble des résultats).

TABEAU 60 : SYNTHÈSE DES CROISEMENTS SIGNIFICATIFS ENTRE LES TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIÈRE ET SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE L'UNIVERS DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Identifiant du couple	Classe fiscalo-financière		Classe socio-territoriale		Valeur
	Identifiant	Description	Identifiant	Description	
CCFFX1	CCFF1	Investisseurs riches en contraction	CCST4	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec population âgée	26
CCFFX2	CCFF1	" " " "	CCST5	Petites villes industrielles en croissance aux contrastes sociaux marqués	28
CCFFX3	CCFF1	" " " "	CCST6	Franges urbaines en croissance aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus élevés	19
CCFFX4	CCFF1	" " " "	CCST1	Espaces ruraux touristiques en déprise aux contrastes sociaux marqués avec une population âgée aux revenus modestes	1
	CCFF1	" " " "	CCST3	Espaces ruraux agricoles à profil moyen	3
	CCFF2	Une modestie budgétaire cultivée	CCST6	Franges urbaines en croissance aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus élevés	31
	CCFF2	" " " "	CCST4	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec population âgée	5
CCFFX5	CCFF4	Endettés en forte contraction	CCST5	Petites villes industrielles en croissance aux contrastes sociaux marqués	32
	CCFF4	" " " "	CCST3	Espaces ruraux agricoles à profil moyen	16
CCFFX6	CCFF5	Pauvres en rattrapage d'investissement	CCST3	Espaces ruraux agricoles à profil moyen	63
	CCFF5	" " " "	CCST4	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec population âgée	6
	CCFF5	" " " "	CCST5	Petites villes industrielles en croissance aux contrastes sociaux marqués	26
	CCFF5	" " " "	CCST6	Franges urbaines en croissance aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus élevés	19
CCFFX7	CCFF6	Investisseurs pauvres et endettés	CCST1	Espaces ruraux touristiques en déprise aux contrastes sociaux marqués avec une population âgée aux revenus modestes	59
	CCFF6	" " " "	CCST4	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec population âgée	6
	CCFF6	" " " "	CCST6	Franges urbaines en croissance aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus élevés	14

Notes : En vert (respectivement en orange), effectif supérieur (respectivement inférieur) à celui attendu avec une distribution aléatoire au seuil de significativité de 0,05 (test du Khi2), indiquant une proximité (respectivement distance) entre les classes.

Source : élaboration des auteur.e.s

TABEAU 61 : ENSEMBLE DES CROISEMENTS ENTRE LES TYPOLOGIES FISCALO-FINANCIERE ET SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE L'UNIVERS DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

Fiscalo-financier		Socio-territorial						N
		CCST1	CCST2	CCST3	CCST4	CCST5	CCST6	
Identifiant	Description	Espaces ruraux touristiques en déprise aux contrastes sociaux marqués avec une population âgée aux revenus modestes	Espaces ruraux industriels en déprise avec une population ouvrière aux revenus modestes	Espaces ruraux agricoles à profil moyen	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec population âgée	Petites villes industrielles en croissance aux contrastes sociaux marqués	Franges urbaines en croissance aux contrastes sociaux marqués avec une population aux revenus élevés	
CCFF1	Investisseurs riches en contraction	1	14	3	26	28	19	91
CCFF2	Modestie budgétaire	21	33	25	5	32	31	147
CCFF3	Investisseurs en contraction	28	40	40	10	40	24	182
CCFF4	Endettés en contraction	16	26	16	13	32	12	115
CCFF5	Pauvres en rattrapage d'investissement	48	57	63	6	26	19	219
CCFF6	Investisseurs pauvres et endettés	59	48	52	6	33	14	212
	N	173	218	199	66	191	119	966

Notes : En orange (respectivement en vert), effectif supérieur (respectivement inférieur) à celui attendu avec une distribution aléatoire au seuil de significativité de 0,05 (test du Khi2), indiquant une proximité (respectivement une distance) entre les classes. Seules les valeurs théoriques supérieures à 5 sont interprétables.

Source : élaboration des auteur.e.s

La **classe CCFF1** est surreprésentée dans les classes socio-territoriales **CCST4**, **CCST5** et **CCST6** (couples CCFFX1, CCFFX2 et CCFFX3). Il existe donc un lien privilégié entre des ensembles intercommunaux investisseurs et plus riches que la moyenne et des systèmes territoriaux en croissance démographique et économique soutenue. En dépit de situations et d'orientations économiques différenciées (tourisme, industrie, économie tertiaire ou présentielle des franges métropolitaines), ces collectivités ont en commun une forte richesse potentielle liée aux caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles gouvernent. Elles partagent aussi un profil investisseur. Ce dernier est maintenu malgré une trajectoire particulièrement défavorable de la dotation globale de fonctionnement : les ensembles intercommunaux enregistrent à la fois la plus forte baisse de la dotation globale de fonctionnement parmi toutes classes fiscalo-financières confondues, et sont les seules à enregistrer une stagnation complète de la péréquation. Leur résilience budgétaire est permise par la fiscalisation de leurs recettes : la baisse de la dotation globale de fonctionnement a été palliée grâce à la hausse des bases (revalorisation du coefficient et effets de la croissance locale) ainsi que des taux d'imposition locaux. En activant le levier de la fiscalité, ces collectivités n'ont pas eu à changer fondamentalement les modes de financement de leurs investissements caractérisés par le rôle prépondérant de l'épargne brute, bien que celle-ci s'atténue à mesure de l'uniformisation des modalités de financement des dépenses d'équipement. La soutenabilité de ce mécanisme de compensation *de fait* qui accompagne la baisse de la dotation globale de fonctionnement est néanmoins incertaine. D'ailleurs, sur la période la plus récente une contraction marquée des dépenses de fonctionnement a été réalisée. C'est peut-être le signe d'une mise en tension de la configuration budgétaire locale dans des territoires divers dans leur orientation économique mais rapprochés par leur croissance. Entrons maintenant dans le détail de chaque croisement entre cette classe fiscalo-financière CCFF1 et les trois classes socio-territoriales qui y sont surreprésentées.

La proximité entre **CCFF1** et **CCST4** (CCFFX1 n=26), c'est-à-dire la relation indiquant des *espaces touristiques* dont les collectivités locales sont riches et dépensières, caractérise un effectif de stations de ski et thermales, de villes balnéaires et d'îles. C'est le cas de Font Romeu et de Courchevel, d'Aix-les-Thermes et d'Aigueblanche, de Mimizan et du Golfe de Saint-Tropez, de Noirmoutier et de l'Île de Ré. Cette relation rappelle celle observée pour les communautés d'agglomération et assimilées à travers le couple CAFFX1 formé par les classes CAFF1 et CAST4. Mais contrairement à cette dernière, les investissements y ont été plus préservés, d'où une moindre divergence entre les trajectoires économique et démographique (de croissance) d'un côté et budgétaire de l'autre. Autrement dit, durant la dernière décennie, parmi les systèmes territoriaux s'appuyant sur une économie touristique, les petites villes ont eu moins de difficultés que d'autres agglomérations plus importantes à maintenir leur modèle de développement, au prix cependant d'une baisse récente et assez nette des dépenses de fonctionnement. Les traits communs entre communautés d'agglomération et communautés de communes touristiques confirment qu'indépendamment des statuts, les caractéristiques territoriales contribuent à structurer les évolutions budgétaires (tout en soulignant au passage la robustesse de la méthodologie employée pour les analyser).

La proximité observée entre les classes fiscalo-financières **CCFF1** et socio-territoriale **CCST5** (CCFFX2, n=28) prolonge l'analyse des systèmes territoriaux dont l'orientation économique est *industrielle*. L'analyse d'un couple voisin au sein de l'univers d'observation des ensembles des communautés d'agglomération et assimilées (il s'agissait du couple CAFFX3 formé par les classes CAFF4 et CAST2) avait illustré comment des agglomérations industrielles sont gérées par des collectivités relativement pauvres et endettées et dont les recettes bénéficient de la péréquation ainsi que de l'effet de la revalorisation des bases d'imposition. La relation entre CCFF1 et CCST5 contraste avec cette situation de déprise démographique et économique, et révèle ainsi l'hétérogénéité de la situation et des trajectoires des espaces à vocation industrielle. Nous avons en effet ici affaire à de petites villes qui sont en croissance cette fois, avec des contrastes sociaux marqués et

qui accueillent par ailleurs de grands établissements. Ce sont les industries agro-alimentaire et de transport à Pontarlier, l'héritage de Rhône-Poulenc à Roussillon ou encore les centrales nucléaires de Cruas et de Dampierre. Ces territoires sont administrés par des ensembles intercommunaux aisés, sans doute grâce aux produits fiscaux tirés des implantations industrielles. D'ailleurs, le levier de la fiscalité a été activé alors que le resserrement de la contrainte budgétaire les affectait fortement. La hausse des recettes fiscales ajoutée à la contraction des dépenses de fonctionnement leur a permis de maintenir leur caractère investisseur et le mode de financement de leurs équipements basé sur l'épargne.

Enfin, l'effectif au croisement entre **CCFF1 et CCST6** (CCFFX3, n=19) enrichit la compréhension des dynamiques des régions métropolitaines cette fois. Il s'agit de franges métropolitaines, tout particulièrement celles de Lyon (ensembles intercommunaux de la CC de l'Est Lyonnais, de la CC des Vallons du Lyonnais), mais aussi de Paris (CC Gally Mauldre, CC l'Orée de la Brie) et, dans une moindre mesure, de Nantes (CC Estuaire et Sillon) ou de Montpellier (ensembles intercommunaux de la CC Rhony, Vistre, Vidourle). L'agglomération genevoise est également très représentée dans cet effectif de périphéries résidentielles aisées (ensembles des CC Pays d'Evian Vallée d'Abondance, CC du Pays de Gex, et CC du Genevois). Comme pour le rapprochement observé précédemment entre les classes CAFF3 et CAST5 (couple CAFFX2), nous retrouvons de nouveau des collectivités disposant d'un profil riche, et qui semblent à même d'absorber la baisse de la dotation globale de fonctionnement et de maintenir les niveaux d'investissement. À la différence importante que, contrairement aux ensembles intercommunaux de la classe CAFF1, le solde entre la baisse de la DGF et la hausse des produits des impôts est positif, du fait de l'augmentation marquée des taux d'imposition pratiqués. Ceci n'empêche néanmoins pas que, sur la période récente, la capacité à produire des services publics locaux dans ces franges métropolitaines aisées est questionnée par la baisse importante des dépenses de fonctionnement.

La compréhension des espaces métropolitains est enrichie par la surreprésentation de la classe **CCST6** dans une autre classe fiscal-financière que CCFF1, à savoir **CCFF2** (CCFFX4, n=31). Elle révèle une trajectoire plus précaire pour une partie des franges métropolitaines, au demeurant plus importante numériquement que la précédente. Y figurent tout particulièrement les couronnes de Paris (ensembles intercommunaux des CC Les Portes Briardes Entre Villes et Forêts, CC de la Haute Vallée de Chevreuse...), mais aussi d'autres ensembles intercommunaux à proximité de métropoles régionales, spécialement celles de Toulouse et de Bordeaux (ensembles intercommunaux respectivement de la CC de la Save au Touch, de la CC des Coteaux Bellevue, et des CC de Montesquieu et CC du Secteur de Saint-Loubès). Si ces collectivités locales administrent des territoires connaissant eux aussi une forte croissance démographique et économique (il s'agit de la même classe socio-territoriale), cette évolution n'est pas accompagnée d'un point de vue budgétaire par un accroissement parallèle des dépenses dans les services publics locaux : les investissements n'augmentent pas particulièrement, les dépenses de fonctionnement sont en baisse, alors même que les dépenses se situent déjà à un niveau modeste. Au sein de la classe socio-territoriale réunissant les franges métropolitaines (CCST6) s'observe donc une différence marquée en termes de profil financier. La modestie observée ici est liée à la richesse fiscale potentielle des ensembles intercommunaux de CCFF2 qui est deux fois moindre que celles des ensembles intercommunaux de la classe CCFF1. Leur exposition à la politique de resserrement de la contrainte budgétaire nationale est néanmoins importante : le gel et la baisse de la dotation globale de fonctionnement qui les affecte ne sont pas atténués par la péréquation. Cela doit être mis en parallèle des dépenses de fonctionnement, en baisse, même si l'investissement public local est lui stabilisé. Contrairement à l'effectif du croisement entre CCFF1 et CCST6 (couple CCFFX3), ces ensembles intercommunaux ne connaissent pas un accroissement significatif des produits de la fiscalité locale, tout en n'ayant pas exercé leur pouvoir de taux. Deux facteurs différencient donc les trajectoires des ensembles intercommunaux au sein des franges métropolitaines, d'une part celui de la richesse et d'autre part celui de

choix de politiques budgétaires différents. Quand certaines collectivités (CCFF1) sont sur un niveau de dépenses plus élevé et emploient des leviers d'actions pour le maintenir, passant notamment par une hausse des taux des impôts locaux, d'autres (CCFF2) cultivent leur modestie budgétaire, à travers le maintien d'un niveau de dépenses peu élevé au regard de leur propre richesse, et une stabilité des taux d'impôts locaux. Avec le resserrement de la contrainte, cette inclination engendre toutefois une divergence entre les trajectoires socio-territoriales (en croissance) et fiscal-financière (en contraction). Point logiquement le risque d'une dégradation de la capacité d'action budgétaire et des services publics dans ces espaces des franges métropolitaines. Notons enfin que la « modestie cultivée » de la classe CCFF2 en matière budgétaire n'est pas une option pour les territoires touristiques littoraux et de montagne qui y sont sous-représentés (CCST4, n=5). Ceci confirme que le modèle de développement suivi par les élites politico-administratives de ces types de systèmes territoriaux à vocation touristique implique des dépenses publiques locales soutenues.

La relation entre **CCFF4** et **CCST5** (CCFFX5, n=32) permet quant à elle de compléter notre raisonnement sur les territoires industriels. Nous sommes ici dans de petits bassins industriels qui accueillent des établissements de moindre envergure que ceux de l'effectif formé par le croisement entre CCFF1 et CCST5 (couple CCFFX2). C'est l'agro-alimentaire (Brossard) à Pithiviers, la métallurgie (Aubert et Duval) à Pamiers, la mécanique à Aurec-sur-Loire ou encore l'armement (Thales) à la Ferté-Saint-Aubin¹⁵⁵. Ceci confirme de nouveau comment au sein d'une même classe socio-territoriale, ici celle qui regroupe les petites villes industrielles dynamiques (CCST5), la situation budgétaire des collectivités peut varier sensiblement. En effet, dans le cas de la surreprésentation avec la classe CCFF4 (couple CCFFX5), les territoires sont administrés par des collectivités locales relevant d'ensembles intercommunaux endettés et en contraction budgétaire. Ils connaissent de plus une hausse des produits fiscaux associée à une très forte hausse des taux. Il s'agit ainsi d'exécutifs locaux qui utilisent les marges de manœuvre à leur disposition, à la fois du côté des dépenses et des recettes. Si la hausse des impôts locaux et la baisse des dépenses de fonctionnement montrent des similarités avec le couple CCFFX2 précédent (CCFF1 et CCST5), contrairement à ce dernier, ces ajustements ne conduisent pas à un maintien des investissements. Ils sont en baisse et leur financement par la dette s'atténue. Ces ensembles intercommunaux ont donc conduit une politique de contraction et de consolidation budgétaires passant à la fois par une mobilisation du contribuable et une réduction du financement des services publics présents et futurs. Ceci dans des systèmes territoriaux affichant pourtant une croissance sur les plans de la population et de l'emploi.

Les différences budgétaires observées entre des systèmes territoriaux aux caractéristiques pourtant proches en termes de dynamisme et d'orientation industrielle dépendent de choix antérieurs en matière d'endettement ainsi que de différence dans le niveau de leur richesse fiscale potentielle, cette dernière variant du simple au double entre les deux types de profil fiscal-financiers. L'hypothèse la plus probante est que cet écart de richesse tient au type d'établissements accueillis dans ces intercommunalités, exceptionnels dans le cas de CCFF1 et plus modestes dans le cas de CCFF4. Il en résulte que pour administrer de petites villes industrielles très proches sur le plan socio-territorial (elles appartiennent à la même classe CCST5), les élites politico-administratives locales ont des capacités d'action budgétaires inégales et qu'il y a un accroissement de leurs divergences en matière de dépenses, donc de financement des services publics locaux. En outre, confirmant en cela ce que nous avons observé pour les espaces touristiques, notons que, parmi ces systèmes territoriaux disposant d'un tissu industriel, (i) ce ne sont pas nécessairement les petites villes qui sont les plus en difficultés (par différence avec les communautés d'agglomération et assimilées) et (ii) que parmi ces petites villes industrielles, il existe des réalités différentes en matière de capacité d'action

¹⁵⁵ Toutes les villes de l'effectif ne sont pas aussi spécialisées et dominées par un établissement.

budgétaire. Concluons l'analyse de la CCFF4 en pointant son éloignement de la CCST3 (n=16). Ces espaces ruraux agricoles à profil moyen ne sont donc pas gouvernés par des ensembles intercommunaux caractérisables par leurs niveaux d'endettement et de dépenses, et par la contraction de ces dernières. Ceci se comprend mieux lorsqu'on l'observe la surreprésentation de ces espaces ruraux dans la classe CCFF5 avec laquelle nous poursuivons l'analyse.

La surreprésentation observée entre **CCFF5** et **CCST3** (CCFFX6, n=63) caractérise un ensemble d'espaces ruraux dont le profil socio-territorial est proche de la moyenne, notamment en raison d'une variation démographique et de l'emploi traduisant un faible dynamisme. Ils sont administrés par des ensembles intercommunaux pauvres et peu investisseurs. La classe est très étendue géographiquement. Ce sont aussi bien les campagnes de la Somme (CC Somme Sud-Ouest), de la Sarthe (CC Haute Sarthe Alpes Mancelles), que du Poitou (CC Mellois en Poitou), du Gers (CC Bastides de Lomagne) ou de la Meurthe-et-Moselle (CC Terre Lorraine du Longuyonnais). Agricoles, ces ensembles intercommunaux accueillent peu d'activités productives et un tissu résidentiel constitué de populations aux revenus peu élevés. Cela explique la faiblesse de leurs recettes fiscales. Cependant, ils connaissent une hausse des produits d'impôts et un soutien de la péréquation supérieur à la moyenne, ce qui a pour effet de tempérer la baisse de leur dotation forfaitaire. À cette préservation relative du resserrement de la contrainte et aux niveaux bas d'investissement répond un rattrapage des dépenses d'équipement, qui passe par un recours accru à l'emprunt. Du renouvellement d'équipements vieillissant à des politiques de développement proactives, on ne peut que spéculer, au regard des données à disposition, sur ce qui explique ce rattrapage.

La surreprésentation des classes **CCST1** et **CCFF6** (CCFFX8, n=59) nous conduit vers des espaces ruraux en déprise, à l'orientation économique plus touristique, et des contrastes sociaux marqués avec une population âgée et aux revenus modestes. C'est, entre autres, l'Albigeois, les Cévennes, l'Ardèche, le Sud Périgord, la Dordogne, la Creuse, ou le Livradois. Ces territoires sont gérés par des collectivités au profil *investisseur*, mais au budget très modeste et, pour cette raison, moindrement affectés par la baisse de la DGF. Ces ensembles intercommunaux bénéficient par ailleurs à la fois de l'effet d'atténuation de la péréquation et de la hausse des recettes fiscales, en dépit d'une baisse conséquente des taux d'imposition. Toutefois, s'ils maintiennent leurs dépenses de fonctionnement, leurs investissements sont en baisse, et leur financement par l'emprunt s'atténue.

En miroir des systèmes territoriaux les plus dynamiques, la distribution des classes composées d'ensembles intercommunaux ruraux touristiques (CCST1) et agricoles (CCST3) entre les classes fiscal-financières CCFF5 et CCFF6 montre que l'inscription dans des trajectoires peu dynamiques (stagnantes ou en déclin) positionne leurs collectivités dans des orbites budgétaires similaires, en dépit d'orientations économiques différentes. Ils sont relativement préservés par les mécanismes de la péréquation (dont celui de la Dotation de Solidarité Rurale par hypothèse) et par l'effet de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales, ce qui autorise des baisses des taux de fiscalité, un rattrapage d'investissement (pour CCST1) ou son maintien (pour CCST3). Cette trajectoire budgétaire est à l'opposé des systèmes territoriaux en croissance associés à la classe fiscal-financière CCFF1. Il est d'ailleurs remarquable que les ensembles intercommunaux des classes CCST1 et CCST3 soient sous-représentés dans cette dernière (respectivement n=1 et n=3) et, réciproquement, que CCST4, CCST5 et CCST6 soient sous-représentés dans la classe fiscal-financière CCFF5 (n=6, n=26 et n=19 respectivement) ainsi que, pour CCST4 et CCST6, dans la classe CCFF6 (n=6 et n=14 respectivement). Il y a donc une bipolarisation marquée des couples fiscal-financiers et socio-territoriaux organisée par la richesse budgétaire et les trajectoires (peu dynamique *versus* croissante), confirmant des observations déjà réalisées lors de l'étude de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. Mais s'ils se distinguent nettement des systèmes territoriaux en croissance, ces espaces ruraux, à la population aux revenus modestes, plus âgée et qui sont affectés par un déclin démographique, n'ont

cependant pas vu la capacité d'action budgétaire de leurs collectivités s'affaiblir par rapport à celle d'ensembles intercommunaux administrant des territoires organisés par des petites villes plus dynamiques, malmenant l'idée d'un abandon de ce type d'espaces. Pour autant, cela ne s'est pas non plus traduit dans une trajectoire d'expansion budgétaire pour ces systèmes territoriaux fragilisés par les recompositions socio-économiques contemporaines, mais tout au plus par un rattrapage relatif de l'investissement en forme de retour vers la moyenne pour les espaces ruraux agricoles (CCST3), sans que ceci ne les transforme en collectivités investisseuses durant les années 2010.

Notons enfin que les espaces ruraux industriels en déprise avec une population ouvrière aux revenus modestes (CCST2) sont distribués de telle sorte qu'ils ne sont ni sous-représentés, ni sur-représentés dans aucune catégorie fiscal-financière. Il y a donc une grande hétérogénéité dans les situations et trajectoires des collectivités qui administrent ces espaces. Cette diversité de profils montre que la nature du tissu productif industriel apporte des ressources qui peuvent faire passer au-dessus des seuils de la péréquation, sinon, leurs collectivités seraient dans les classes fiscal-financières CCFF5 ou CCFF6 du fait de la population aux revenus modestes qu'elles administrent, et des biens occupés ou détenus par ces dernières. Reste que les capacités d'action budgétaire, et donc celle de produire des services publics dans ces systèmes territoriaux en décroissance et à la population plus ouvrière et aux revenus modestes, sont très inégales.

8.3. Les inégalités de capacité d'action budgétaire et les nouvelles fractures territoriales

Les enseignements issus du croisement entre les typologies fiscal-financières et socio-territoriales permettent désormais de revenir sur le questionnement introductif à cette recherche. Ce dernier porte sur les inégales capacités d'action budgétaire des ensembles intercommunaux au cours de la période de resserrement de la contrainte budgétaire de la décennie 2010, et sur leurs évolutions. Or, nous savons désormais qualifier ces évolutions des configurations budgétaires locales et des capacités d'action locale selon que l'on soit dans un territoire métropolitain, de ville moyenne ou un espace rural ; un système territorial dont l'orientation est industrielle, administrative, touristique ou agricole ; et dont la dynamique est à la croissance ou au déclin.

Cette lecture fine permet de tester et, dans une certaine mesure, de dépasser des analystes simplifiées des nouvelles fractures territoriales en France métropolitaine. Ceci est vrai de l'opposition entre la France des métropoles et celle dite périphérique et selon laquelle la seconde serait abandonnée des pouvoirs publics au profit de la première (voir section 1.5 pour les termes de ce débat). Cette lecture permet surtout de mettre à l'épreuve le scénario dépeint par L. Davezies au début des années 2010. Dans un travail d'anticipation, celui-ci prédisait que la cure d'austérité résultant de la crise financière de 2008 était susceptible de déstabiliser la trajectoire de développement des territoires qui, tout en ne bénéficiant ni du moteur de l'économie productive exportatrice ni du ressort de l'économie présentielle, risquaient de voir les transferts de revenus assurés par l'État à travers l'emploi public se tarir également. La diminution des dépenses publiques aurait alors pour effet de réduire des circulations de revenus qui jouaient un rôle d'amortisseur pour des bassins industriels et des villes dont la base économique reposait sur l'emploi public.

Nous proposons d'éclairer cette hypothèse du creusement des inégalités par diminution des dépenses publiques. Pour cela, nous nous écartons de la théorie de la base qui sous-tend le raisonnement développé par L. Davezies, et selon laquelle l'un des mécanismes du développement local dépend de la circulation des richesses liées aux revenus apportés par l'État à travers le déploiement de ses emplois. Il s'agit ici d'élargir cette perspective en prenant en compte l'effet sur le développement local de la fourniture des

services publics locaux, les investissements et dépenses de fonctionnement contribuant en effet à une circulation de richesses alimentée au moins en partie par les transferts organisés par les concours financiers centraux. Dans cette perspective, indépendamment de la baisse des emplois publics d'État, la limitation des transferts centraux aux collectivités peut également jouer de manière défavorable, soit que les collectivités locales répercutent la limitation de leurs recettes provenant de l'État directement dans leurs propres emplois locaux, soit, plus généralement, que leur capacité d'action budgétaire en soit réduite, empêchant la fourniture de services publics locaux, ce qui peut altérer la croissance à travers une baisse de la commande publique ou plus généralement des politiques de développement territorial moins proactives, ainsi que le niveau de développement local (pour la distinction entre croissance et développement, voir Davezies, 2009).

Or, l'analyse de la décennie qui vient de s'achever (sections 4 à 6 du présent rapport) confirme l'idée d'une réduction d'une partie importante des concours centraux aux collectivités. Ainsi, la principale source de financement central constituée par la dotation globale de fonctionnement a connu une forte limitation, alternant un gel en valeur, puis une baisse importante, et de nouveau une stagnation. Cependant, cette limitation de la dotation de fonctionnement centrale a fait l'objet d'une péréquation, notamment au moyen de la péréquation verticale, visant à contrecarrer son ampleur pour les collectivités jugées défavorisées par l'État, et ce faisant à les faire davantage peser sur les territoires aisés. En effet, et contrairement au Royaume-Uni, la diminution des financements centraux n'aura pas entraîné le démantèlement des mécanismes de péréquation préexistants, mais incité au contraire à leur renforcement¹⁵⁶.

Il s'agit alors d'analyser comment, par effet en cascade sur différents postes des budgets des collectivités locales, la politique de maîtrise des dépenses publiques appliquée aux institutions publiques locales dans les années 2010 est susceptible de jouer plus ou moins défavorablement sur la capacité d'action budgétaire de certaines collectivités administrant des territoires dont le développement dépend de transferts de richesse organisés par la puissance publique. On s'intéresse ainsi aux évolutions des capacités d'action budgétaires des collectivités locales au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire durant un cycle de resserrement de la contrainte budgétaire à leur endroit qui est susceptible d'alimenter le creusement des inégalités en matière de production et de financement d'équipements et de services publics locaux entre différents types de systèmes territoriaux. Autrement dit, nous proposons de mettre à l'épreuve l'hypothèse formulée par L. Davezies d'une croissance des inégalités territoriales liée à la distribution des ressources publiques, cette fois non pas directement et exclusivement à travers la baisse de l'emploi public d'État, mais de la capacité d'action budgétaire des collectivités, dès lors que la limitation de la dotation globale de fonctionnement, en dépit de l'approfondissement des mécanismes de péréquation, est susceptible d'affecter singulièrement les collectivités territoriales qui en dépendent le plus.

Les analyses typologiques fiscal-financière et socio-territoriale qui ont précédé et leur croisement permettent d'avancer deux principaux résultats pour discuter dans cette dernière sous-section l'évolution des inégalités territoriales à partir de celle des capacités budgétaires des ensembles intercommunaux. Ils permettent de dépasser des catégories d'analyse qui se sont imposées dans le débat scientifique et public portant sur les nouvelles fractures territoriales (voir sous-section 1.5). En effet, les évolutions des inégalités territoriales en matière de capacité d'action budgétaire ne correspondent pas à l'opposition simplificatrice

¹⁵⁶ Outre l'objectif ancien de réduction des inégalités de charges et de ressources entre collectivités, l'ambition était ainsi de soutenir les collectivités jugées par l'État comme « structurellement défavorisées » (Jaune Budgétaire, 2015, p. 111), et qui seraient plus exposées à la variation des concours centraux de fonctionnement, car plus dépendantes en proportion de ce type de recettes.

entre des territoires métropolitains d'un côté et ceux dits périphériques de l'autre. Les situations et dynamiques sont à la fois plus nombreuses et plus complexes, ce qui nécessite une analyse du détail.

8.3.1. Le mythe des deux France

Le croisement entre les deux typologies montre que les trajectoires fiscal-financières des collectivités sont pour partie liées aux caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles gouvernent et aux évolutions de ces derniers. On ne saurait donc écarter *a priori* l'idée que les trajectoires différenciées de production et de financement des services publics locaux recourent la typologie des caractéristiques des systèmes territoriaux, du moins jusqu'à un certain point.

On constate en particulier que les territoires qualifiés de cœurs et couronnes métropolitaines (CAST5) ainsi que leurs franges résidentielles (CCST6) ont en commun non seulement une relative croissance démographique et économique mais également d'être administrés par des collectivités disposant d'une richesse fiscale importante (respectivement CAFF3 et CCF1). C'est tout particulièrement le cas dans les régions parisiennes, lyonnaises et genevoises.

Des constats voisins apparaissent en dehors des aires métropolitaines où d'autres territoires sont rapprochés par leur spécialisation économique. Les ensembles intercommunaux des villes littorales, du pourtour méditerranéen notamment (CAST4), et des hauts-lieux touristiques, surtout thermaux et des sports d'hiver (CCST4) affichent des profils budgétaires similaires. Ils se distinguent par un niveau de dépenses élevé, une richesse fiscale potentielle importante (surreprésentation de ces deux classes dans les ensembles intercommunaux des classes CAFF1 et CCF1) mais aussi par l'ampleur de la baisse de la dotation globale de fonctionnement ainsi que de leurs dépenses de fonctionnement. La différence tient au fait que les ensembles intercommunaux des communautés de communes, qui correspondent à des petites villes et à des territoires dominés par des espaces naturels n'ont pas connu une dégradation notable de leurs investissements, ce qui a contribué à plus préserver leur politique de développement.

Le constat est similaire également pour les ensembles intercommunaux composés d'un côté des agglomérations moyennes à petites qui ont historiquement constitué l'armature du déploiement de l'État dans l'espace national (les « villes d'État ») (CAST1) et, d'un autre côté, des espaces ruraux peu denses organisés autour de bourgs en déprise (CCST1) ou en stagnation (CCST3). Outre la faiblesse de leur dynamisme économique et démographique, ces ensembles intercommunaux se distinguent en effet également par une relative similitude de leurs profils budgétaires (respectivement CAFF5, CCF5 et CCF6) : ils ne disposent pas d'une richesse fiscale importante et sont peu ou prou également peu dépensiers, tout en affichant une même tendance au ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement, en particulier depuis 2014 et la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement.

L'analyse multivariée permet néanmoins d'affiner l'interprétation. Elle révèle en particulier le caractère illusoire d'entreprises qui chercheraient à unifier trop hâtivement des réalités socio-territoriales et fiscal-financières qui dans les faits sont moins cohésives que ce que ces catégories à grosses mailles donnent à voir. Il en va ainsi de l'opposition entre des métropoles dont la capacité d'action des collectivités serait préservée par les transferts financiers publics et la « France périphérique » dont les collectivités et les populations seraient oubliées des élites politiques et administratives centrales et locales. La démonstration tient au fait que non seulement les collectivités distinguées entre ces deux types de réalités géographiques ne connaissent pas des trajectoires fiscal-financières diamétralement opposées, mais également parce qu'au sein de ces différents types de territoires, les profils et trajectoires budgétaires varient eux-mêmes grandement.

8.3.1.1. La diversité des trajectoires fiscalo-financières des systèmes métropolitains

La première illustration en est fournie par l'analyse des ensembles intercommunaux relevant d'aires métropolitaines, c'est-à-dire des cœurs et couronnes métropolitaines et de leurs franges résidentielles (respectivement CAST5 et CCST6). Plusieurs constats sont à apporter au débat.

Premièrement, seul un nombre limité de métropoles, au sens de la catégorisation politico-administrative, relève pleinement de ces classes d'ensembles intercommunaux où se cumulent, d'un côté, une croissance soutenue d'agglomérations de grande taille, à la population jeune, aisée et où les cadres sont surreprésentés et, d'un autre côté, des collectivités fiscalement riches et qui, en dépit de la baisse marquée de la dotation globale de fonctionnement qui les affecte, ont globalement peu fait évoluer des budgets distingués par une certaine modestie (CAFF3 et CCFF2). Il s'agit de Bordeaux, de Nantes, et de Toulouse¹⁵⁷.

Ceci s'explique notamment parce que nombre des principales agglomérations de statut métropolitain ou des EPCI relevant des communautés urbaines n'affichent pas les mêmes caractéristiques et évolutions socio-territoriales que ces premières. Les ensembles intercommunaux constitués autour des métropoles de Grenoble, Aix-Marseille, Metz, Nancy, Clermont-Ferrand, Rouen, ou Strasbourg sont en effet plus proches, toutes choses égales par ailleurs, des territoires réunis dans la classe CAST3 qui se distingue par l'importance des emplois tertiaires (dans les services et dans l'administration publique), par une population aux revenus moins élevés et affectées par un taux de chômage un peu supérieur à la moyenne des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, et enfin par une croissance économique et démographique moindre. Quelques autres cas, plus rares, à l'image des ensembles intercommunaux de Montpellier, de Nice ou de Saint-Etienne relèvent d'autres types de spécialisation, par exemple avec une part plus importante d'activités touristiques pour l'ensemble intercommunal de Montpellier, ou de fonctions administratives pour les deux dernières. Enfin pour ce qui concerne la Métropole du Grand Paris, bien que partageant des caractéristiques socio-territoriales de la classe CAST5 qui réunit des métropoles dynamiques et à la population aisée, la trajectoire fiscalo-financière empruntée localement diffère en raison d'ajustements budgétaires plus importants et qui se traduisent notamment par une contraction marquée des dépenses de fonctionnement.

Ce profil financier (CAFF2) n'est d'ailleurs pas spécifique à la Métropole du Grand Paris. Il réunit un peu moins de la moitié des EPCI ayant statut de métropoles, dont les ensembles intercommunaux de Nice, Saint-Etienne, Aix-Marseille, Grenoble, Nancy, Metz, ou Toulon. Si l'on y ajoute d'autres métropoles comme celles de Montpellier, Brest, Dijon ou Orléans dont le profil financier les rapproche de la classe CAFF1 (elle est constituée par des ensembles intercommunaux plutôt riches fiscalement), c'est une très large part des métropoles au sens statutaire du terme qui, loin de préserver le niveau de leurs budgets comme c'est le cas pour Bordeaux, Toulouse ou Nantes, ainsi que Strasbourg, Tours, Rouen ou Clermont-Ferrand, voient leur capacité d'action budgétaire diminuer dans le même temps que la contrainte budgétaire s'intensifie.

Le second constat enrichit l'observation en soulignant l'importance des disparités *au sein* des espaces métropolitains eux-mêmes. Deux éléments l'illustrent. Le premier apparaît avec l'observation des franges métropolitaines (CCST6). L'analyse des couples de surreprésentation montre qu'une part majoritaire d'entre eux ne relève pas du profil budgétaire métropolitain (CAFF2) caractérisé par des dépenses à un niveau relativement modeste au regard du potentiel fiscal important. En d'autres termes, bien que l'on observe les mêmes dynamiques de croissance du point de vue économique et démographique entre les ensembles intercommunaux des franges métropolitaines, l'évolution des capacités d'action budgétaire des collectivités

¹⁵⁷ On se souviendra qu'en raison de difficultés d'accès à des données comparables, la métropole de Lyon ne figure pas dans cette analyse.

différent. Ainsi, pour ce qui est des ensembles intercommunaux principalement situés dans l'orbite de la métropole parisienne ainsi que dans les aires d'influence toulousaine et bordelaise, les collectivités parviennent à préserver le niveau de leurs dépenses, vraisemblablement en raison de la modestie cultivée de leurs budgets. Mais la situation est bien différente ailleurs : l'ampleur de la baisse de la dotation globale de fonctionnement est creusée, et bien que potentiellement plus riches, les collectivités entreprennent d'importants ajustements en lien avec le haut niveau de leurs dépenses, dont celles d'investissement.

L'analyse des franges métropolitaines éclaire donc des différences fortes non pas seulement *entre* les métropoles les plus dynamiques, mais *au sein* de ces dernières en termes d'évolution des capacités budgétaires et donc d'inégalités en la matière. L'observation conjointe des ensembles intercommunaux constituant la couronne et les franges parisiennes complète ce constat, tant ils ne participent pas des mêmes typologies¹⁵⁸. Ainsi, loin de la stabilité budgétaire attendue dans ces territoires métropolitains¹⁵⁹, la majorité des ensembles intercommunaux, à l'image des CA de Cergy-Pontoise, Chelles (CA Paris – Vallée de la Marne), Évry (CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart) et Mantes-la-Jolie (CU Grand Paris Seine et Oise) appartiennent au profil budgétaire CAFF2 qui correspond à des situations de forte contraction budgétaire, tant sur le plan des dépenses de fonctionnement que des investissements. La situation est parfois plus complexe encore à l'image de l'ensemble intercommunal de la CA Roissy Pays de France, ou dans une lecture élargie de la région métropolitaine des CA autour de Coulommiers ou de Creil, dont les profils sont ceux d'espaces urbains aux contrastes sociaux marqués et à la population aux revenus modestes et qui sont administrés par des collectivités peu aisées, bien qu'avec un rattrapage d'investissement relativement à une situation qui évolue défavorablement en moyenne nationale. On est bien loin du profil type métropolitain de territoires en croissance et dont les collectivités verraient leur capacité d'action budgétaire préservée et une trajectoire dépensière inchangée en dépit du renforcement de la contrainte imposée par les exécutifs centraux. Au contraire, la situation fiscal-financière de l'ensemble intercommunal de la CA Roissy Pays de France est à rapprocher de celui d'ensembles intercommunaux comme ceux de Châlons-en-Champagne, Troyes, Hénin-Beaumont ou encore Soissons. Ceci signale les limites de l'interprétation en termes de France périphérique consistant à opposer ces espaces du Bassin parisien aux banlieues parisiennes défavorisées. Nos travaux confirment que les territoires concentrant les populations pauvres et racisées de la métropole parisienne ne sont pas particulièrement privilégiés du point de vue des capacités d'action budgétaire à la disposition de leurs collectivités, et donc en termes de production des équipements et services publics.

Pris ensemble, ces trois constats poussent à reprendre le tableau métropolitain hâtivement unifié par ses laudateurs comme par ses contempteurs. Si l'on ne saurait nier les dynamiques qui emportent certains territoires et leurs effets redistributifs sur d'autres territoires – à commencer par les transferts de revenus depuis des espaces productifs insérés dans les flux de la mondialisation vers d'autres reposant sur une économie résidentielle ou touristique –, on ne peut placer toutes les grandes villes dans ce schéma, et décrire les agglomérations qui participent de cette dynamique comme un ensemble uniformément et confortablement doté du point de vue des capacités d'action budgétaire locale. La capacité d'action budgétaire des collectivités de la plupart des grandes agglomérations a été affectée négativement par la politique de maîtrise budgétaire des années 2010. Ceci aide à mesurer le contraste entre les annonces de politiques pro-métropolitaines et la réalité des évolutions budgétaires locales.

¹⁵⁸ Cette discussion mériterait un éclairage plus précis sur la zone centrale de l'agglomération, ce qui est limité par le fait que l'ensemble intercommunal de référence retenu est celui de la Métropole du Grand Paris et non pas les établissements publics territoriaux, pour lesquels il faudrait concevoir une méthodologie spécifique de consolidation des budgets, en raison de la complexité des flux monétaires au sein du bloc communal.

¹⁵⁹ Seuls cinq ensembles intercommunaux correspondent à cet archétype : ceux de la CA Marne et Gondoire, de la CA de Paris-Saclay, de la CA Saint-Germain Boucles de Seine, de la CA Versailles Grand Par cet de la CA Val de Paris.

8.3.1.2. Des Frances périphériques ?

C'est à un même type de constat qu'encourage l'analyse d'autres territoires conçus de manière hâtive comme le pendant de la France des métropoles. Or, ici aussi, les différences de trajectoires mettent à mal l'homogénéité prêtée à une hypothétique France périphérique. Deux constats soutiennent cette observation : premièrement, des territoires possédant des caractéristiques socio-territoriales proches connaissent des dynamiques (démographique ou en termes d'emplois) nettement différenciées, ce qui rend inopérant de les considérer comme un tout homogène. Deuxièmement, au sein des territoires partageant des caractéristiques similaires, en termes de dynamiques démographique ou d'emploi ou encore d'orientation économique, les profils et trajectoires fiscal-financières des collectivités locales sont loin d'être identiques. Ceci est vrai pour au moins trois types de territoires aux orientations économiques propres, respectivement industrielle, touristique et de services et d'administration.

Ainsi les ensembles intercommunaux à spécialisation industrielle connaissent des évolutions contrastées entre ceux qui, au sein de l'univers des communautés de communes, se distinguent par une population plus âgée à revenus modestes et homogènes et un taux de chômage plus élevé (CCST2) et d'autres d'importance démographique plus forte dont la population plus jeune dispose de revenus plus élevés et est moins exposée au chômage (CCST5). Ces différences de caractéristiques socio-territoriales se retrouvent dans leurs trajectoires, les premiers connaissant une décroissance démographique et en termes d'emplois, alors que les seconds affichent une dynamique beaucoup plus favorable sur ces deux points. Le cas des ensembles intercommunaux à orientation industrielle des communautés d'agglomération et assimilées (CAST2) est par ailleurs dans une situation intermédiaire : si leurs populations sont plus jeunes, moins affectées par le chômage et disposent de revenus plus homogènes, leur dynamique ne se distingue pas significativement de celle de la moyenne des collectivités.

Par ailleurs, les ensembles intercommunaux à spécialisation industrielle offrent des profils et des trajectoires fiscal-financières eux aussi différenciés. Si certaines caractéristiques traversent toutes les collectivités, en commençant par l'importance de leurs investissements et de leur endettement, il existe une ligne de partage importante entre des collectivités ne bénéficiant pas d'un potentiel fiscal important (CAFF4 et CCFF6) et d'autres qui ne diffèrent pas de la moyenne des autres ensembles intercommunaux de ce point de vue (CCFF4), voire sont franchement aisées (CCFF1). Cette distinction s'accompagne d'autres formes de disparités interterritoriales, par exemple en termes d'importance de leurs budgets, d'ampleur de la baisse de la dotation globale de fonctionnement ou encore d'évolution de leurs dépenses, les plus aisées engageant une politique de baisse de leurs dépenses de fonctionnement, les plus pauvres maintenant ces dernières, tout en les atténuant dans la seconde moitié des années 2010. Sans compter que des différences existent au sein d'un même profil socio-territorial. Ainsi, les territoires spécialisés dans l'industrie à la population jeune, à revenus plus élevés et moins affectée par le chômage (CCST5) regroupent des collectivités connaissant des politiques budgétaires différenciées entre, d'un côté, des ensembles intercommunaux qui bien qu'étant tous dépensiers sont exposés de manière différente par son ampleur à la réduction de la dotation globale de fonctionnement et dont les formes et l'intensité des ajustements diffèrent, certaines procédant à d'importantes évolutions budgétaires (CCFF1) par rapport aux autres (CCFF4).

Le même type de raisonnement peut être appliqué pour tout ou partie aux territoires de spécialisation touristique, à l'image des différences socio-territoriales qui distinguent ces territoires, ainsi qu'en termes de capacité d'action de leurs collectivités. Il en va ainsi de la distinction entre les collectivités aisées et dépensières mais engageant une forte contraction de leurs dépenses et des ajustements nombreux (CCFF2) alors que leurs territoires connaissent une forte croissance liée à leur orientation touristique (CCST4), et d'autres connaissant une situation de très faible dynamisme démographique et d'emplois, accueillant des

populations aux revenus bas et au chômage important (CCST1), et dont les collectivités sont peu aisées, et avec un niveau de dépenses très bas, même si les dépenses de fonctionnement diminuent moins rapidement que dans les autres ensembles intercommunaux (CCFF6).

Pour ce qui concerne les territoires dont l'économie repose plus sur les emplois de service ou d'administration, c'est entre les collectivités relevant de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées que les différences dans les configurations budgétaires locales apparaissent. Aux ensembles intercommunaux constitués autour de villes relativement petites et concentrant des services publics (préfectures et sous-préfectures par exemple), à la population âgée et aux revenus moins élevés mais homogènes (CAST1) correspondent des collectivités pauvres fiscalement, moins affectées par la limitation de la dotation globale de fonctionnement en raison de la péréquation, et dont les dépenses affichent une certaine stabilité (CAFF5). Il en va différemment pour la classe des ensembles intercommunaux de plus grande taille, à la population jeune mais avec des revenus peu élevés et un plus fort taux de chômage (CAST3), dont les collectivités affichent des budgets fortement dépensiers (élément aperçu à travers une variable illustrative de la typologie socio-territoriale) mais sans que le croisement typologique ne permette de déterminer un profil et une trajectoire fiscal-financière particulière (CAST3). Il n'apparaît donc pas un profil, ni une trajectoire budgétaire qui distinguerait les collectivités administrant des territoires au demeurant très variés, réunissant des communautés d'agglomération de taille modeste (ensembles intercommunaux de la CA du Boulonnais, de la CA de la Roche-sur-Yon ou de Laval), mais aussi des communautés urbaines et des métropoles comme les ensembles intercommunaux d'Orléans, Dijon, Brest, Caen, Poitiers ou encore de Valenciennes, Lille, Metz, Nancy, Aix-Marseille, Grenoble ou Nice.

De ces analyses ressort le constat d'une pluralité des situations et des trajectoires à la fois socio-territoriales et fiscal-financières que l'opposition binaire entre métropoles et France périphérique, ou la seule focalisation sur les premières ne permettent pas de penser. De toute évidence, les logiques qui différencient les systèmes territoriaux ainsi que celles qui structurent les disparités en matière de capacité d'action budgétaire, et ce faisant l'action publique territoriale, sont plus diverses. C'est à la détermination de ces dernières que nous consacrons la fin de cette discussion portant sur les inégalités interterritoriales.

8.3.2. L'évolution des inégalités de capacité d'action budgétaire et les fractures territoriales

Comment les inégalités budgétaires entre collectivités du bloc local évoluent-elles durant la décennie d'approfondissement de la contrainte budgétaire ? Trois niveaux de réponse sont apportés selon que l'on analyse : i) la politique de l'État en matière de concours financiers, aperçue ici à travers la variation de la dotation globale de fonctionnement, ii) l'investissement public local réalisé par les collectivités, ou, plus largement, iii) la capacité d'action budgétaire incluant l'ensemble des dépenses de ces dernières¹⁶⁰.

8.3.2.1. La limitation de la dotation globale de fonctionnement affecte-t-elle davantage les territoires en difficultés ?

Si l'on raisonne d'abord en termes d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, du fait notamment du lien entre les profils fiscal-financiers (des collectivités les plus aisées à celles qui le sont

¹⁶⁰ Cette démonstration reprend donc, à un niveau de détail moindre, le plan de l'analyse développée en section 6, qu'elle enrichit par la caractérisation des systèmes territoriaux administrés par les collectivités locales.

moins) et les profils socio-territoriaux (territoires plus ou moins dynamiques et à la population plus ou moins aisée, par exemple), ainsi que de la prise en compte de la richesse fiscale dans l'attribution des dotations et mécanismes de péréquation, il apparaît que la mise en œuvre de la limitation de la dotation globale de fonctionnement épargne *relativement* les territoires en déprise. En effet, si toutes les collectivités ont été exposées au resserrement de la contrainte budgétaire à la suite de l'évolution des concours financiers, les ensembles intercommunaux réunis par la modestie de leur potentiel fiscal ont été affectés de manière bien réelle par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, mais avec une intensité moindre. Ce constat vaut pour les espaces ruraux et touristiques en déprise (CCST1), pour des espaces ruraux à vocation agricole et en stagnation (CCST3), pour des « villes d'État » en déprise (CAST1) ou pour des espaces urbains industriels peu dynamiques (CAST2) dans lesquels les ensembles intercommunaux qui les administrent affichent des profils fiscal-financiers ayant en commun une même faiblesse de leur potentiel fiscal (CAFF4, CAFF5, CCF5, CCF6). Cette atténuation n'est pas sans lien avec le renforcement des dotations et mécanismes de péréquation, qui contraste par exemple avec les modalités de mise en œuvre des coupes budgétaires adoptées au Royaume-Uni. *A contrario*, la limitation de la dotation globale de fonctionnement pèse de manière plus intense sur les collectivités aisées et moyennement aisées dont l'alternance de gels et de baisse durant les années 2010 n'est pas atténuée par la péréquation.

Outre l'intensité différenciée d'une limitation de la dotation globale de fonctionnement prenant en compte le niveau de richesse des collectivités, un second facteur explique comment les collectivités administrant des territoires en difficultés (du point de vue de leur dynamisme économique et/ou démographique, ou encore de la faiblesse des revenus de leurs populations) ont pu être affectées de manière moins intense par le resserrement de la contrainte budgétaire. La revalorisation automatique des valeurs cadastrales locatives a en effet contribué à compenser *de facto* la baisse du niveau de la dotation globale de fonctionnement en accroissant le produit de la fiscalité. Or, on le comprend désormais, un tel accroissement n'est pas lié à une évolution positive du peuplement ou des activités économiques puisque ces territoires sont en déprise ou en stagnation.

De ce point de vue, la remise en cause récente du mécanisme de revalorisation dans le cadre de l'approfondissement de la contrainte budgétaire interroge la soutenabilité dans le temps de cet effet qui contribue à préserver les budgets au demeurant modestes des collectivités les moins aisées (dans une proportion qui, pour mémoire, excédait largement celle provenant des mécanismes de péréquation. Voir section 6). Si l'indexation à l'inflation depuis 2017 vise à neutraliser la contribution potentielle de ce dispositif à l'accroissement de la pression fiscale envers les contribuables tout en réduisant le dynamisme des recettes fiscales des collectivités pour les inciter à maîtriser leurs propres dépenses, elle pourrait avoir pour effet second de limiter l'effet de compensation de fait apporté face à l'évolution défavorable de la dotation globale de fonctionnement. Sans compter par ailleurs l'initiative gouvernementale de remettre en cause cette indexation de la revalorisation des bases d'imposition en essayant d'imposer le gel de sa valeur, ce qui reviendrait à appliquer à ce dispositif non plus la norme zéro volume résultant de l'indexation à l'inflation, mais la norme zéro valeur.

Indépendamment de ces évolutions réglementaires récentes, la situation pour les collectivités les plus aisées diffère. Nous observons que durant la seconde moitié des années 2010, l'évolution du niveau du produit des recettes fiscales n'équivaut pas à celle du niveau de la dotation globale de fonctionnement. Alors même que l'évolution des bases d'imposition n'est pas liée au seul mécanisme de revalorisation automatique des valeurs cadastrales locatives comme pour les collectivités administrant des territoires en difficultés caractérisés par leur faible dynamisme, mais aussi par la croissance de la base taxable résultant justement du dynamisme démographique et économique des territoires qu'elles administrent. Face à une baisse de la dotation globale de fonctionnement déjà plus intense, les collectivités les plus riches (les ensembles

intercommunaux des classes CAFF1 et CAFF3, ainsi que ceux des classes CCFF1, CCFF2, CCFF4) voient l'effet compensatoire *de facto* de la hausse des recettes fiscales, et en particulier celle associée au mécanisme de revalorisation des bases d'imposition, être moins puissant que pour des collectivités moins aisées. Ceci correspond à des collectivités situées dans des systèmes territoriaux dynamiques d'un point de vue économique et démographique, qu'il s'agisse de territoires à vocation industrielle (CCST5), des cœurs et des franges métropolitaines (CAST5 et CCST6), ou encore de ceux bénéficiant des transferts de revenus engendrés par une économie à orientation touristique (CAST4 et CCST4).

En résumé, les territoires en difficultés (en particulier ceux des ensembles intercommunaux des classes CCST1 et CCST3 pour les communautés de communes et CAST1 et CAST2 pour les communautés d'agglomération et assimilées) ont été relativement épargnés par le resserrement de la contrainte budgétaire exercé par l'État à l'encontre des collectivités via l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Au contraire, les collectivités plus aisées, voire très aisées, qui administrent des territoires affichant des difficultés moindres, ont été plus intensément affectées par le resserrement de la contrainte durant cette même période.

8.3.2.2. Quels sont les territoires connaissant une évolution plus défavorable de l'investissement public local ?

L'analyse permet d'appréhender les effets territorialisés de l'action budgétaire de l'État envers les collectivités. Qu'elle consiste en la distribution de ses concours financiers (ici de la dotation globale de fonctionnement) ou en des décisions relatives aux règles encadrant la fiscalité locale (le mécanisme de revalorisation des bases cadastrales locatives dans notre analyse), l'évolution de cette action budgétaire ne suffit pas à comprendre les effets associés au resserrement de la contrainte financière sur les budgets des collectivités. Ainsi, et alors même que les ensembles intercommunaux riches connaissent des baisses plus importantes de leur dotation globale de fonctionnement, leurs budgets n'en sont pas nécessairement plus affectés que ceux des ensembles intercommunaux pauvres, ne serait-ce que parce que les recettes de ces derniers sont plus dépendantes en proportion des concours centraux (voir section 1.3 pour une discussion de la différence entre l'*intensité* d'une évolution budgétaire et sa *portée* dans les recettes d'une collectivité). Il est donc nécessaire de prendre en compte de manière plus générale l'évolution de l'ensemble des recettes des collectivités, ainsi que de leurs différentes dépenses, pour apprécier plus globalement l'évolution de leurs capacités d'action budgétaire. On a déjà démontré que les caractéristiques des systèmes territoriaux, par exemple en termes de peuplement ou d'orientation économique, ainsi que les évolutions de ces caractéristiques, pèsent sur la richesse potentielle des collectivités locales et sur les besoins exprimés en matière de services publics locaux, et *in fine* sur les montants des dépenses nécessaires. Face aux disparités de ces caractéristiques socio-territoriales, il est donc nécessaire à ce stade d'interroger de manière systémique (par-delà l'analyse de la seule variation de la dotation globale de fonctionnement donc) les évolutions des capacités d'action budgétaire des collectivités locales au cours de la période de resserrement de la contrainte budgétaire.

La première approche consiste à observer l'évolution de l'investissement public local, qui constitue un marqueur de la capacité à produire et financer des services publics locaux pour aujourd'hui et à l'avenir (voir section 2.1 du rapport pour une discussion détaillée). Or, si l'évolution des investissements est globalement défavorable, nous avons établi qu'elle est plus marquée pour les classes d'ensembles intercommunaux dont le profil est *investisseur*, peu importe qu'il s'agisse de collectivités riches ou moins aisées. Ces ensembles intercommunaux investisseurs subissent une phase de contraction budgétaire qui se traduit par une grande difficulté à préserver le niveau de leurs investissements. Outre ce processus de

déspecialisation, une telle évolution s'accompagne d'une uniformisation des modes de financement de leurs investissements. Dès lors que les collectivités qui les administrent sont investisseuses, ce constat est vérifié pour une grande variété de systèmes territoriaux. On le vérifie ainsi qu'elle que soit l'orientation économique du territoire : industrielle (CCST5, CAST2), touristique (CAST4), ou encore tertiaire pour des cœurs et des franges métropolitaines (CAST5, CCST1, CCFST6) ; et qu'elle que soit leur dynamisme démographique et économique : en déclin (CCST1), stable (CAST2), et plus sûrement encore, en croissance (CAST4, CCST5, CAST5, CCST6).

On observe par ailleurs qu'outre le profil plus ou moins investisseur, il existe des lignes de partage en termes d'évolution de l'investissement public local selon le niveau de dépenses des ensembles intercommunaux, les deux aspects entretenant des interdépendances. Ces lignes de partage sont tout d'abord entre des collectivités à budgets élevés (qui sont toujours relativement riches) et les autres collectivités, puis ensuite, au sein des collectivités aux budgets modestes, entre les ensembles intercommunaux riches mais cultivant une certaine modestie budgétaire d'un côté, et des collectivités à la modestie contrainte par leur pauvreté fiscale.

Sur le premier aspect, tous les ensembles intercommunaux disposant d'un budget important sont en baisse d'investissement public local (il s'agit des profils CCF4, CAFF1 et CCF1). Ceci correspond à la géographie de territoires partageant un fort dynamisme démographique et économique soutenu par une spécialisation industrielle porteuse (CCST5) ou encore par des revenus provenant de l'économie présente pour une partie des espaces périurbains des grandes agglomérations (CCST6) ou pour des espaces à orientation touristique (CAST4 et CCST4). *A contrario*, seuls des ensembles intercommunaux aux budgets modestes voient leurs dépenses d'équipement connaître une stagnation relative, voire une légère augmentation.

Une seconde ligne de partage distingue néanmoins ce dernier groupe. D'un côté, des ensembles intercommunaux riches (CAFF3 et CCF2) semblent essuyer plus facilement la limitation de la dotation globale de fonctionnement malgré son intensité marquée. Il s'agit d'une partie des cœurs et couronnes métropolitaines dynamiques (CAST5) et de certains des ensembles intercommunaux situés aux portes de grandes agglomérations. Ceci tient vraisemblablement à leur profil de dépenses, qui restent à un niveau modeste au regard de leur richesse potentielle, ainsi qu'à l'importance relative des autres ressources budgétaires à leur disposition qui réduisent la portée de la baisse de la dotation globale de fonctionnement notamment. Autant de facteurs qui permettent à ces collectivités de moins contracter leurs investissements. D'un autre côté, on trouve des ensembles intercommunaux moins aisés et dont la modestie des dépenses est vraisemblablement subie à la lueur des caractéristiques de leurs populations et qui sont susceptibles d'indiquer des besoins en services publics locaux importants. Dans ce cas, c'est la dégradation moindre des ressources centrales à leur endroit, doublé du mécanisme de revalorisation des bases d'imposition, qui leur permettent de préserver un peu leurs dépenses d'investissement. Il s'agit cette fois d'ensembles intercommunaux constitués autour de villes administratives (CAST1, CCST3), doublées parfois d'une orientation touristique (CCST1) ou encore de bassins industriels peu dynamiques d'un point de vue démographique comme de l'emploi (CAST2).

De telle sorte qu'il apparaît qu'en matière d'investissement public local, la décennie n'a pas été plus défavorable pour les territoires concentrant des populations moins aisées ou connaissant une croissance ralentie ou négative. Cela ne signifie pas que ces ensembles intercommunaux affichant une modestie dans leurs dépenses relevant de la nécessité aient connu une phase expansionniste en termes d'investissement, mais plutôt que leurs dépenses d'équipement ont évolué de manière moins défavorable comparativement aux ensembles intercommunaux plus aisés, qui ont fortement contracté leurs investissements.

8.3.2.3. Vers une réduction des inégalités entre territoires ?

Si l'investissement public local tient une place cardinale dans la fourniture des services, on peut utilement élargir l'étude de la capacité d'action budgétaire des collectivités à l'évolution de l'ensemble des dépenses, en raison notamment des chaînages temporels et fonctionnels entre investissement et dépenses de fonctionnement.

Plusieurs enseignements apparaissent. Tout d'abord, la capacité d'action budgétaire connaît une évolution défavorable pour la plupart des collectivités. Ceci confirme le constat qu'il n'y a pas d'expansion budgétaire des collectivités dans le cadre de l'approfondissement de la contrainte des dix dernières années. Les rares classes d'ensembles intercommunaux dont les dépenses budgétaires s'accroissent un peu (CCFF2, CAFF5 et CCF5) ne connaissent une évolution significativement favorable ni de leurs dépenses de fonctionnement, ni de celles d'équipement, laissant à penser que la hausse budgétaire est plutôt consacrée au remboursement des emprunts et contribue à expliquer la faiblesse de leur endettement.

Par ailleurs, les classes réunissant les ensembles intercommunaux les plus aisés révèlent des trajectoires contrastées. Certaines connaissent une phase de contraction budgétaire marquée. Il s'agit en particulier de territoires industriels, touristiques ou des franges périurbaines, en dépit de leur croissance démographique ou en termes d'emploi. On y retrouve également les collectivités de la classe CAFF2 qui inclut une partie des communautés urbaines et des métropoles, à l'image des ensembles intercommunaux de Grenoble, Aix-Marseille, Nice, Saint-Etienne, Toulon, Arras, Caen, Poitiers ou encore de la Métropole du Grand Paris. Cette évolution questionne la soutenabilité dans le temps du modèle de développement de ces différents types de territoires, qu'il s'agisse des espaces plus touristiques ou industriels, ou de ceux tirés par la croissance métropolitaine et urbaine. Il apparaît en effet une tension sur le financement des services publics locaux entre d'un côté la baisse constatée des dépenses afférentes à ces derniers et, d'un autre côté, des situations de croissance démographique ou économique accroissant la demande de services. D'autres classes parviennent *a contrario* à maintenir leur configuration budgétaire locale et le niveau de leurs dépenses. Malgré une limitation de la dotation globale de fonctionnement marquée, leur modestie budgétaire cultivée, accompagnée ou non de mesures d'ajustement, permet une certaine stabilité. Il s'agit d'ensembles intercommunaux constitués par des communautés de communes au profil budgétaire moyen (CCFF3) et dont les territoires sont trop variés pour qu'ils soient rattachés à un profil socio-territorial particulier. On trouve également des métropoles dynamiques, comme celles de Bordeaux, Nantes ou Toulouse (CAST5), ainsi qu'une partie des ensembles intercommunaux des franges métropolitaines et périurbaines (CCST6). Notons pour ces derniers que le ralentissement creusé des dépenses de fonctionnement dans la seconde moitié des années 2010 interroge ici aussi leur capacité à maintenir une trajectoire budgétaire stable.

Les ensembles intercommunaux aux budgets rendus modestes par nécessité, c'est-à-dire ceux qui sont pauvres fiscalement, ont vu leur capacité d'action budgétaire se dégrader moins vite¹⁶¹. Ceci a eu pour effet de ne pas accroître des inégalités de capacité d'action budgétaire et de contribuer ainsi à un nivellement par le bas. C'est le cas d'ensembles intercommunaux administrant des bassins industriels (CAST2) et des espaces ruraux (CCST1) en déclin. Mais ce mouvement n'est pas tout à fait uniforme. D'autres territoires ruraux accroissent légèrement leur capacité d'action budgétaire (CCFF5). Leur démographie est stable mais la situation de l'emploi est moins favorable : alors que la part des emplois administratifs est importante, leur

¹⁶¹ On a expliqué que ceci reflète l'effet cumulé, d'un côté, d'une baisse de la dotation globale de fonctionnement moins intense, en raison notamment du renforcement des mécanismes de péréquation, et, d'un autre côté, de la revalorisation des bases d'imposition.

évolution d'ensemble est à la baisse, ce qui contribue à déstabiliser une orientation héritée de leur rôle dans le déploiement des fonctions de l'État au sein de l'espace français. Sans qu'il ne s'agisse d'une politique explicitement conçue comme telle, tout se passe comme si la restructuration de la présence de l'État dans ces territoires, et la perte de revenus qui accompagne la baisse de l'emploi public, encourageait l'État central à atténuer plus fortement le désengagement financier associé à la politique de maîtrise des comptes publics et/ou à encourager les collectivités locales à apporter un soutien à l'économie locale en maintenant la capacité d'action budgétaire. Dans ce cas, au demeurant limité, on repère alors un nivellement qui procéderait plutôt par le milieu.

* * *

Ces différentes observations permettent d'interroger l'hypothèse inspirée des perspectives ouvertes par L. Davezies (2012) sur les nouvelles fractures territoriales. Pour ce dernier, l'adoption alors prévisible de politiques d'austérité durant la décennie 2010 était susceptible d'engendrer une croissance des inégalités territoriales liée à la remise en cause de la distribution des ressources publiques, à travers l'évolution des revenus résultant de la diminution de l'emploi public d'État. Nous reprenons cette hypothèse mais en la testant à travers l'évolution des budgets de collectivités locales qui ont effectivement été exposées à un accroissement de la contrainte budgétaire à travers la limitation de la dotation globale de fonctionnement. Malgré le renforcement des dotations et mécanismes de péréquation, les collectivités territoriales dont les recettes dépendent le plus des transferts centraux seraient susceptibles de voir leur capacité d'action budgétaire, et partant à financer des services publics locaux, évoluer de manière plus défavorable. Au regard des critères de modulation des concours financiers centraux entre les collectivités, seraient concernées des collectivités administrant des territoires connaissant des difficultés structurelles en raison par exemple de l'orientation de leurs activités économiques ou de la plus grande pauvreté de leurs populations, ces caractéristiques jouant négativement sur leur dynamisme démographique et économique.

Les résultats de notre analyse montrent tout d'abord qu'en raison de la modulation croissante de la dotation globale de fonctionnement par la péréquation verticale, la politique de redressement des comptes publics orchestrée par l'État n'a pas participé à un creusement des inégalités en la matière entre les territoires. Contrairement à d'autres contextes nationaux, il serait probablement exagéré de parler d'un abandon des territoires défavorisés (Gray et Barford, 2018), qu'ils soient urbains ou ruraux. Ou alors, il s'agit d'un abandon généralisé.

En effet, c'est probablement le résultat le plus important, la politique de consolidation budgétaire péréquée mise en œuvre en France s'est appliquée à tous les territoires, même si c'est avec une intensité différente. Au total, elle n'a pas contribué à un rattrapage notable de la capacité d'action budgétaire des collectivités administrant des territoires en difficulté ou à la richesse moyenne. Le renforcement des dotations et mécanismes de péréquation, plus motivé il est vrai par l'atténuation des inégalités budgétaires que par leur éradication, n'y suffit pas. On ne constate ainsi pas une amélioration remarquable des capacités d'action budgétaire dans les territoires en déprise ou en stagnation ; elles sont au mieux maintenues. De telle sorte que si rattrapage il y a durant la décennie 2010, ce n'est que de manière relative, sous la forme d'un nivellement par le bas, et plus rarement par le milieu. Autrement dit, l'évolution dans les inégales capacités d'action budgétaire des collectivités du bloc communal provient avant tout de la dégradation de la situation budgétaire des ensembles intercommunaux les plus aisés.

Il en résulte que cette période n'a pas été celle d'un changement fondamental dans l'ordre des disparités fiscal-financières entre les collectivités du bloc local. La baisse des transferts centraux et l'accroissement de leur modulation territoriale n'ont pas fait évoluer de manière notable les disparités de capacité à financer des politiques de développement locale et à produire des équipements et services publics.

La géographie qui émerge de cette analyse des inégales capacités d'action budgétaire des collectivités locales au prisme des caractéristiques et évolutions de leurs systèmes territoriaux, ne recoupe pas l'opposition entre les types d'intercommunalités (communautés de communes *versus* communautés d'agglomération et assimilées), et ce faisant entre des espaces qui seraient plus denses et structurés autour d'agglomérations de grande ou moyenne taille *versus* des espaces plus périurbains ou ruraux à la densité moindre. Elle recoupe encore moins celle d'une opposition entre la France des métropoles – dont les collectivités n'ont pas été particulièrement privilégiées face au rabout budgétaire sur la dotation globale de fonctionnement – et celle considérée comme périphérique. Si cette dernière va des franges des métropoles aux espaces les plus ruraux, elle apparaît en réalité comme très diverse non seulement dans ses caractéristiques et ses évolutions socio-territoriales, ce qui est déjà connu, mais également du point de vue des trajectoires budgétaires des collectivités locales. Apparaissent avec netteté des disparités de capacité d'action budgétaire, et donc de financement des équipements et services publics.

Cette géographie est fortement structurée par le niveau de richesse des collectivités, qui dépend notamment des caractéristiques résidentielles et présentes, ainsi que des activités économiques). Ceci produit un ordre qui n'est pas modifié sur la période. Certes les spécialisations économiques engendrent des différenciations entre et au sein des espaces tertiaires, de production industrielle et/ou agricole, et ceux de l'économie présente et résidentielle. De même, les dynamiques démographique et économique (de croissance, de stagnation, de déclin) différencient les trajectoires des systèmes territoriaux. Néanmoins, la stabilité et le caractère structurant des disparités de richesse entre collectivités, elles-mêmes associées aux caractéristiques des systèmes territoriaux qu'elles administrent, entretiennent la reproduction des inégalités budgétaires entre ensembles intercommunaux.

Il en résulte que cette période n'a pas été celle d'un changement fondamental dans l'ordre des disparités fiscal-financières entre les administrations locales. On constate que la baisse des transferts centraux et l'accroissement de leur modulation territoriale n'ont pas fait évoluer de manière notable les disparités de capacité à financer des politiques de développement local et à produire des équipements et services publics.

Section 9. Conclusion

La recherche contribue à l'étude des inégalités interterritoriales en France métropolitaine. Dans une perspective de justice sociale et spatiale, plutôt que fiscale, elle analyse les disparités budgétaires entre les collectivités du bloc communal, ces dernières constituant l'une des formes, au demeurant peu étudiée, des inégalités entre territoires. Ceci revient *in fine* à questionner l'action publique locale à partir de l'observation des inégalités de financement des politiques et des services publics locaux.

Plus précisément, il s'agit de prendre en compte la contrainte budgétaire affectant les finances publiques locales durant les années 2010, et en particulier son resserrement à partir de 2014 avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement de l'État aux collectivités. Ce resserrement reflète l'adoption de mesures de contrôle budgétaire en lien avec les traités européens, ces derniers ayant contribué à intégrer les finances publiques locales au sein des comptes nationaux tout en durcissant les objectifs financiers de gestion.

C'est dans ce cadre que les collectivités font l'objet et, pour certaines, sont le relai d'un contrôle croissant de leurs budgets visant notamment à une limitation de la progression de leurs dépenses et de leur endettement. Ceci passe par des normes encadrant les budgets, notamment par l'application aux concours de l'État de normes zéro volume, puis zéro valeur, ou encore par la formulation d'objectifs budgétaires qui d'incitatifs sont devenus de plus en plus contraignants, notamment à travers la contractualisation avec l'État (contrats dits de Cahors à partir de 2018). Le resserrement de la contrainte budgétaire s'incarne également dans la limitation des recettes des collectivités du bloc local, soit à travers les réformes de la fiscalité locale réduisant le pouvoir de taux des élus locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation), soit par le gel puis la baisse des concours de fonctionnement provenant de l'État. Cette dernière mesure, utilisée dans nombre de pays européens poursuivant des politiques d'austérité, visait en France à assurer la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques » à partir de 2013. Consistant en une économie budgétaire pour l'État de 11 milliards entre 2014 et 2017, cette dernière devait se traduire par la limitation de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités. Elle fut ensuite prolongée par un nouvel objectif de 13 milliards sous la mandature d'E. Macron, par le biais cette fois du dispositif des contrats de Cahors.

Le cas français est particulièrement intéressant pour l'étude des inégalités budgétaires car les modalités de mise en œuvre de la contrainte budgétaire sont accompagnées du renforcement des politiques dites de péréquation qui visent pour leur part à réduire les disparités financières entre collectivités. Souhaitant accompagner des collectivités considérées comme « structurellement défavorisées », l'État a en effet renforcé le montant des concours centraux de fonctionnement faisant l'objet d'une modulation selon des critères de ressources et de charges des collectivités.

L'étude des inégalités budgétaires n'est pas conduite pour elle-même. Elle dialogue avec des débats académiques et politiques sur les nouvelles fractures territoriales. En effet, ces inégalités budgétaires entre collectivités sont susceptibles d'entretenir des correspondances et d'alimenter les mutations socio-spatiales actuelles contribuant aux inégalités interterritoriales plus généralement. Pour L. Davezies (2012), la cure d'austérité appliquée à et par l'État central durant les années 2010 était susceptible de saper les mécanismes de transferts de richesse qui permettaient aux territoires à la fois les moins compétitifs dans une économie mondialisée et ne disposant pas ou peu des revenus de l'économie présentielle, de continuer à bénéficier

d'une circulation favorable de revenus à travers l'emploi public central. Nous faisons l'hypothèse que le resserrement de la contrainte sur les budgets publics locaux, et les inégalités interterritoriales en matière de financement des services publics locaux qui l'accompagnent, peut lui aussi avoir un effet sur la croissance et le développement territorial, en raison du rôle joué par la commande publique, par la fourniture de services publics locaux ou encore à travers les revenus liés à l'emploi public local.

En analysant les fortunes budgétaires des collectivités du bloc local, on peut alors interroger plus largement les inégalités entre systèmes territoriaux du point de vue des services publics locaux, et en particulier l'évolution des territoires les plus défavorablement affectés par les mutations de l'économie contemporaine et dépendant de la circulation publique de la richesse (bassins industriels en déclin, espaces ruraux en déprise par exemple).

À cette fin, la présente recherche a développé un cadre analytique permettant l'étude des budgets locaux dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire. Nous avons insisté tout d'abord sur l'investissement public local qui constitue un indicateur intéressant en raison de son caractère à la fois plus discrétionnaire que d'autres types de dépenses – ce qui le rend plus réactif à un ajustement budgétaire – et néanmoins potentiellement plus sanctuarisé en raison d'enjeux politiques, économiques, patrimoniaux et comptables qui en font traditionnellement une dépense légitime. Or, dans un cadre de resserrement de la contrainte budgétaire, les dépenses d'équipement se sont fortement ralenties dans les années 2010. Par ailleurs, au-delà de l'investissement public local, l'enquête s'est intéressée plus largement à la capacité d'action budgétaire des collectivités, qui inclut également les dépenses de fonctionnement, en raison des interdépendances entre ces dernières et l'investissement dans la fourniture des services publics locaux.

Il s'est agit dès lors d'analyser la situation et l'évolution de la capacité d'action budgétaire des collectivités du bloc communal durant les années 2010, afin d'interroger les inégalités interterritoriales. Pour cela, nous avons proposé de concevoir les budgets des collectivités comme des configurations budgétaires locales. L'intérêt de la notion est de permettre une approche holistique des flux monétaires prenant en compte les liens multiples, directs et indirects entre les différents postes et sections budgétaires, notamment entre sections d'investissement et de fonctionnement. Cette notion offre également un moyen d'analyser la diversité des situations et trajectoires fiscal-financières des collectivités, conformément à une lecture visant à dépasser le nationalisme méthodologique sous-tendant de nombreux travaux portant sur les finances publiques locales.

Dans cette perspective, l'analyse a déployé un traitement typologique reposant sur deux principales étapes qui organisent la présentation des résultats (respectivement parties II et III). La première s'est concentrée sur l'étude des comptes publics des ensembles intercommunaux réunissant les budgets des communes et de leurs groupements intercommunaux. L'objectif était de qualifier les différenciations entre les ensembles intercommunaux en fonction des principales variables fiscal-financières retenues pour qualifier les configurations budgétaires locales, à savoir leur composition, leur adaptabilité et les modes de financement de l'investissement public local. Le traitement typologique a été réalisé pour deux univers complémentaires : les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles d'un côté, et ceux des communautés de communes de l'autre. Ceci a permis de couvrir l'ensemble des collectivités du bloc communal de France métropolitaine tout en conservant une analyse suffisamment fine des agglomérations grandes et moyennes, dont les spécificités sont sinon invisibilisées par le nombre largement plus important d'ensembles intercommunaux des communautés de communes. Le traitement typologique a ainsi identifié 11 classes d'ensembles intercommunaux : 5

pour l'univers des communautés d'agglomération et assimilées, 6 pour celui des communautés de communes.

La seconde étape a consisté à croiser les classes issues de la typologie fiscal-financière avec une typologie des caractéristiques et évolutions des systèmes territoriaux administrés par ces ensembles intercommunaux. L'analyse a pris en compte des données portant sur l'organisation territoriale, les dynamiques démographiques et de l'emploi à court- et long-termes, ainsi que la qualification de l'orientation économique du territoire et d'attributs socio-économiques des populations résidentes. Ce croisement a permis d'enrichir la compréhension des inégalités interterritoriales budgétaires en les croisant avec d'autres types de disparités entre systèmes territoriaux.

Les résultats de la recherche sont à la fois empiriques et théoriques. Pour les premiers, la recherche fournit tout d'abord une cartographie des configurations budgétaires locales et de leurs évolutions durant les années 2010. Elle complète des travaux précédents en mettant l'accent plus particulièrement, mais pas exclusivement, sur l'évolution parallèle de la baisse de la dotation globale de fonctionnement et de la trajectoire de l'investissement public local et de son financement. À partir de cette description fine des différentes classes (section 4), un ensemble d'enseignements à portée générale sont discutés (sections 5 et 6).

Il apparaît tout d'abord que les inégalités budgétaires entre les ensembles intercommunaux des deux univers observés sont structurées de manière largement similaire. Il s'agit avant tout de variables portant sur le niveau et la structure des postes budgétaires, en raison de la stabilité des configurations budgétaires locales à ce pas de temps. L'importance du potentiel fiscal – qualifiant les niveaux de richesse des collectivités – contribue fortement à cette inertie et à ces disparités. Si seules deux variables d'évolution contribuent à distinguer les ensembles intercommunaux, elles valident le questionnement animant la recherche puisqu'il s'agit de la baisse dotation globale de fonctionnement et de la variation de l'investissement public local.

Concernant ce dernier, les résultats montrent que la sanctuarisation des dépenses d'équipement, principe affirmé par les élites politico-administratives nationales et locales, a été mis à mal lors de cette décennie de resserrement de la contrainte budgétaire. En effet, la plupart des classes d'ensembles intercommunaux réduisent la voilure en la matière. Les traits saillants caractérisant l'évolution de l'investissement public local relèvent cependant de processus différents : d'une part, il s'agit de la déspecialisation générale des profils d'investissement et d'endettement, les ensembles intercommunaux les plus investisseurs et endettés ayant tendance à converger vers une moyenne qui l'est moins. D'autre part, les modes de financement des investissements évoluent dans le sens d'une uniformisation : les ensembles intercommunaux qui recouraient anciennement à l'emprunt mobilisent désormais davantage l'épargne, et inversement.

En élargissant la focale de la dynamique de l'investissement public local à la trajectoire fiscal-financière des ensembles intercommunaux durant les années 2010, la recherche révèle que les inégalités de capacité d'action budgétaire n'ont pas diminué. Si certaines classes d'ensembles intercommunaux relativement plus aisés enregistrent une baisse de leurs dépenses, le scénario n'est pas celui d'un rattrapage en valeur absolue des ensembles intercommunaux les moins aisés, car la baisse de la dotation globale de fonctionnement affecte aussi l'évolution de leurs ressources. Le scénario n'est pas non plus celui observé en Angleterre où l'abandon de la péréquation concomitamment à la baisse des transferts centraux a affecté le plus défavorablement les collectivités les plus pauvres. Dans le cas d'une consolidation budgétaire péréquée comme en France, où la péréquation est renforcée parallèlement à l'intensification de la contrainte

budgétaire, l'analyse révèle un scénario de nivellement par le bas : certaines classes d'ensembles intercommunaux plus aisés diminuent leurs dépenses, quand les plus pauvres parviennent à les stabiliser, voire pour l'une d'entre elle, à les élever un peu, (indiquant dans ce cas, et ce cas seulement, un nivellement par le milieu). Cette évolution n'est cependant que partielle, tant des ensembles intercommunaux aisés, qui semblent cultiver une certaine modestie budgétaire au regard de leur richesse fiscale potentielle, parviennent à maintenir leur capacité d'action budgétaire, en dépit de politiques nationales défavorables.

Le croisement avec la typologie socio-territoriale (sections 7 et 8) montre que les collectivités les moins aisées correspondent tendanciellement à des bassins industriels en déprise, à des villes administratives petites ou moyennes, et à nombre d'espaces ruraux à orientation plus ou moins agricole, industrielle ou touristique. De ce point de vue, si elles sont affectées par la politique de redressement des comptes publics, ces différentes collectivités parviennent à maintenir peu ou prou leur capacité d'action budgétaire, ce qui permet de conclure qu'il n'y a pas un abandon fiscal-financier de ces territoires par la puissance publique, contrairement à la thèse de la « France périphérique » (Guilluy, 2014). Les collectivités plus aisées, qui au contraire entreprennent des ajustements du point de vue de l'investissement public local ou des dépenses de fonctionnement sont pour leur part quelques agglomérations et leurs couronnes portées par le processus de métropolisation ainsi que des espaces moins denses mais bénéficiant d'une croissance bien réelle, avec d'ailleurs une orientation économique variable (industrielle ou présente à l'image des franges des métropoles ou d'espaces touristiques). Ces différents types de territoires voient leurs collectivités maintenir une certaine stabilité fiscal-financière. Au total, on retient que les évolutions des années 2010 ne vont pas dans le sens d'une remise en cause fondamentale d'inégalités budgétaires structurelles.

Surtout, ces évolutions ne vont pas dans le sens de celles résultant de l'application de l'hypothèse de L. Davezies (2012) aux finances publiques locales¹⁶². Ce n'est pas la France des sous-préfectures et des bassins industriels qui a vu ses financements dans les services et équipements publics locaux pâtir le plus du cycle austéritaire appliqué aux collectivités suite à la crise des dettes publiques qui a suivi celle financière de 2008. Il s'agit plutôt d'un nivellement général par le bas dont seule échappe une poignée de territoires pris dans des dynamiques métropolitaines très affirmées dont les collectivités sont moins dépendantes des transferts de l'Etat et disposent de leviers à activer grâce à la richesse et la croissance de leurs territoires. A l'autre bout du spectre, les territoires en difficultés ont vu les budgets de leurs collectivités maintenus grâce à l'augmentation de la part et des montants de la péréquation dans les transferts centraux. Pour autant, ceci n'aboutit pas à une amélioration notable de la fourniture de services publics locaux dans ces territoires qui, mais à une stagnation. Enfin, pour les autres territoires, au niveau de richesse moyen, la trajectoire est donc celle d'une évolution défavorable des financements destinés aux services et équipements publics locaux.

Ceci ne signifie pas que la péréquation soit sans efficacité, d'autant que son poids et son montant sont renforcés. Elle contribue à une atténuation des effets défavorables de la baisse de la dotation globale de fonctionnement d'environ un tiers à la moitié pour les classes d'ensembles intercommunaux les moins aisés. Surtout, un second mécanisme compensateur joue pour soutenir des collectivités les plus défavorisées, à travers la revalorisation automatique des bases d'imposition locale dont l'effet est proportionnellement plus important pour les collectivités les plus dépendantes des transferts centraux. Ceci dit, il apparaît que ces différents outils ne contribuent désormais plus à réduire les disparités budgétaires grévant ces collectivités administrant des territoires exposés à une double recomposition productive (désindustrialisation) et des

¹⁶² Pour mémoire, le cadre théorique mobilisé par L. Davezies (2012), et dont nous nous sommes détachés dans la présente étude, fait porter les effets d'une cure d'austérité sur l'emploi public de l'Etat central, dont la réduction aurait une incidence négative sur les revenus des territoires dont l'activité est dépendante de ce type d'emploi.

administrations publiques centrales. La péréquation et la revalorisation automatique des bases d'imposition ont pratiquement pour seul effet de compenser l'effet des coupes budgétaires sur les budgets de ces collectivités moins aisées. Il en résulte une différenciation des trajectoires entre collectivités dans ce cadre budgétaire de plus en plus contraint. D'un côté, les collectivités les moins aisées voient leur marge de manœuvre maintenue par la péréquation et la revalorisation des bases, mais absorbée par l'atténuation des effets de la politique nationale de baisse de la dotation globale de fonctionnement. D'un autre côté, les plus riches répondent à cette baisse en modulant, de manière d'ailleurs plus ou moins forte, le niveau de leurs dépenses.

Le dispositif méthodologique mis en place autorise à aller plus loin dans l'analyse des évolutions fiscal-financières actuelles. Il permet en effet d'étudier comment ce cadre de resserrement de la contrainte budgétaire s'accompagne de multiples ajustements fiscal-financiers, tout en montrant que leur activation est elle aussi fortement inégale entre collectivités et types de territoires. De la baisse des dépenses à la mobilisation de ressources propres (cessions de patrimoine, fiscalité) en passant par l'endettement, les leviers sont nombreux. Et, de fait, les principaux modes d'ajustement observés diffèrent. Pour certaines collectivités aisées, seul le levier de la dépense est activé, et encore avec une intensité différente : si les dépenses d'équipement sont réduites dans toutes les collectivités, celles de fonctionnement peuvent être soit ralenties pour les collectivités cultivant une certaine modestie budgétaire, soit franchement diminuées pour les ensembles intercommunaux les plus dépensiers et investisseurs. Ces derniers font également usage de la fiscalité ou des cessions de patrimoine. Finalement, le levier le moins mis en œuvre reste celui de l'endettement, ce qui reflète peut-être le coup de frein observé sur l'investissement public local, en dépit d'un environnement de crédit plus favorable durant la seconde moitié des années 2010. Il ressort par ailleurs que la baisse des concours financiers se traduit par une fiscalisation accrue des budgets qui concerne tous les types de collectivités. C'est-à-dire autant les ensembles intercommunaux qui peuvent s'appuyer sur des ressources croissantes associées à la dynamique industrielle, touristique ou de métropolisation qui anime les territoires qu'elles administrent, que des collectivités qui gèrent des systèmes territoriaux en déprise économique et démographique.

Au total, la recherche montre que les inégalités territoriales ne se sont pas réduites d'un point de vue budgétaire. Elle souligne plutôt leur reproduction en raison de l'inertie forte qui les caractérise. On est de ce point de vue dans un scénario différent de la situation anglaise où ces inégalités s'accroissent fortement. Il n'en reste pas moins que le resserrement de la contrainte budgétaire en France alimente une remise en cause des capacités d'action budgétaire, en particulier pour les collectivités trop aisées pour bénéficier de la péréquation et qui le sont trop peu pour s'appuyer sur des recettes propres importantes.

Les apports de cette recherche sont également théoriques. Elle montre comment plusieurs facteurs interdépendants contribuent à définir les configurations budgétaires locales et leurs évolutions. Outre les choix des élites politico-administratives locales, parfois évoqués en termes de « préférences » (Gilbert et Guenguant, 2004), l'analyse montre l'importance des choix locaux passés, par exemple en termes d'investissement ou d'endettement, ce qui renvoie au sens le plus étroit du concept de sentier de dépendance. C'est notamment le cas d'une partie des collectivités les moins aisées dont les marges de manœuvre fiscales sont réduites par des hausses en matière de taux de taxation ou encore en raison, pour celles disposant d'un profil investisseur, d'un fort niveau d'endettement. Un troisième type de facteurs tient aux caractéristiques mêmes des systèmes territoriaux, en raison de leurs effets sur les ressources (potentiel fiscal plus ou moins important) des collectivités et sur leurs charges, à travers les besoins exprimés en services et équipements publics locaux. Enfin, des facteurs plus exogènes jouent également. Outre les critères

d'allocation des prêts émanant des établissements de crédit, ce cadrage passe bien sûr par les politiques centrales. Il s'agit de l'évolution des transferts de fonctionnement ou encore des dotations d'investissement, mais également d'institutions de second rang moins visibles qui s'incarnent dans des mécanismes à l'image de la multiplicité des dotations de péréquation ou encore de la revalorisation des bases locales d'imposition.

Quatre types d'approfondissements apparaissent nécessaires à l'issue de ce rapport. Premièrement, il s'agirait de développer une étude plus détaillée des interdépendances entre les disparités budgétaires caractérisant les collectivités locales et les inégalités affectant les populations des territoires qu'elles administrent. Si la présente recherche a pris en compte plusieurs variables qualifiant la situation socio-économique des populations (revenus, activité) ainsi que son hétérogénéité, un travail complémentaire serait nécessaire afin de mieux comprendre les effets de la contrainte budgétaire sur la dynamique des inégalités entre, et au sein, des populations des différents systèmes territoriaux. Une piste consisterait à inclure un indicateur d'inégalité comme un indice d'exclusion (voir la note de bas de page 8).

Deuxièmement, il serait souhaitable d'opérer dès 2023 ou 2024 un travail d'actualisation afin de tenir compte de deux évolutions récentes majeures, mais aux effets sur les inégalités budgétaires interterritoriales incertains. La première renvoie au tour de vis budgétaire supplémentaire constitué par le recours à la contractualisation des dépenses et de l'endettement des collectivités depuis 2018. Ceci est d'autant plus important que l'on sait désormais que l'effet des mesures est démultiplié par leur répétition (CDC, 2015 ; Hastings et al., 2017). La seconde évolution est liée à l'effet de la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid 19 sur les finances publiques, et en particulier des collectivités du bloc local. Il y a d'un côté une hausse des dépenses de fonctionnement visant la prise en charge des mesures d'urgence, notamment sanitaires ou de soutien à l'activité et aux populations, ainsi que des investissements dans le cadre du plan de relance. De l'autre, nombre de recettes sont affectées à la baisse par le ralentissement de l'activité économique ou immobilière (Navarre, 2021). On ne sait cependant pas si ces évolutions sont susceptibles d'engendrer un changement en profondeur des configurations budgétaires locales ou si l'altération est amenée à rester ponctuelle. Ceci dépendra finalement de choix politiques européens, nationaux et locaux, en matière de priorités politiques : les objectifs de maîtrise budgétaire seront-ils remis en cause fondamentalement ou simplement suspendus, à l'image des contrats de Cahors dont on ne sait si la crise sanitaire constitue une simple pause ou leur arrêt définitif ? En tout état de cause, et en arrière-plan des évaluations d'ensemble et de leurs incertitudes d'où qu'elles proviennent (rapports institutionnels, études expertes...), il ressort d'ores et déjà que les impacts – fiscal-financiers – de la crise sanitaire et économique ne sont pas identiques selon les types de collectivités et, au sein du bloc local, selon les caractéristiques mêmes des territoires. Aspect qui devrait être placé au centre d'une telle analyse d'actualisation.

Un troisième type d'approfondissement consisterait à enrichir la méthodologie employée dans deux directions. D'une part, la comptabilisation des flux monétaires à l'échelle des ensembles intercommunaux a rendu l'analyse insensible à leur hétérogénéité interne et à son évolution. Un travail sur les disparités fiscal-financières internes aux ensembles intercommunaux dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire constituerait un prolongement possible. Il aurait l'intérêt de saisir des (dis)continuités territoriales en affranchissant la réflexion des limites institutionnelles, ici des périmètres intercommunaux. D'autre part, et maintenant que le traitement typologique a permis de cartographier les inégalités budgétaires interterritoriales, il est désormais possible de recourir à un travail de modélisation économétrique. Ceci permettrait de mieux cerner les facteurs sous-tendant la diversité des configurations budgétaires locales et des trajectoires fiscal-financières. Cet approfondissement consisterait pour chaque classe d'ensembles intercommunaux à définir les variables expliquant l'évolution de l'investissement public local en particulier,

ou plus largement de la capacité d'action budgétaire. Les liens entre postes budgétaires ne sont en effet pas forcément identiques entre types de collectivités. Ils sont susceptibles de prendre de multiples formes en fonction des héritages politiques ou encore des caractéristiques des systèmes territoriaux. Dépassant les limites de travaux privilégiant une forme de nationalisme méthodologique, ceci permettra d'expliquer les spécificités des situations et trajectoires des dépenses d'équipement entre différents types de collectivités, et en incluant des variables socio-territoriales, entre différents types de systèmes territoriaux. Une modélisation économétrique des dépenses d'investissement par profil d'ensembles intercommunaux permettrait ainsi de proposer des fonctions d'investissement propres à chacun des différents types de collectivités repérées, et donc de quantifier le poids des variables entrant spécifiquement dans l'investissement public local pour chacun de ces types.

Quatrièmement, la recherche a discuté à plusieurs reprises l'apport potentiel de travaux de nature qualitative visant à explorer la fabrique des politiques budgétaires locales et ses liens avec l'action publique locale. Ce type d'approche permettrait de mieux comprendre les interactions entre les protagonistes de la production et du financement des services publics locaux, depuis les élites politico-administratives locales aux établissements de crédit, en passant par les représentants de l'État et les autres acteurs sectoriels des politiques publiques, dont les principaux opérateurs (délégataires de services publics, bailleurs sociaux, promoteurs, aménageurs...). Afin d'explorer les déterminants des trajectoires de l'investissement public local et plus largement des configurations budgétaires locales, l'analyse de leurs interactions aiderait à comprendre les ajustements opérés dans les finances publiques locales ainsi que leurs effets sur le contenu des politiques publiques et les priorités retenues.

Au moins trois types de travaux qualitatifs sont à conduire dans cette perspective. Le premier porterait sur une analyse de la « relation de crédit » (Ferlazzo, 2018) pour en comprendre ses effets sur les priorités d'investissement des collectivités. Il s'agirait d'interroger le rôle des institutions de prêts et de leurs critères, ainsi que ceux des organisations qui s'en font les relais (agences de notation, experts financiers), dans la définition des politiques locales, avec un point d'attention spécifique sur les inégalités budgétaires interterritoriales qui en découlent¹⁶³. Un second ensemble de recherches consisterait en un travail monographique afin de réinsérer les ajustements et évolutions budgétaires au sein d'un système territorial donné. Une expérimentation a été proposée parallèlement à la présente recherche avec l'analyse d'un ensemble intercommunal de proche couronne francilienne afin d'analyser les liens entre configuration budgétaire locale et évolution des politiques de développement urbain (aménagement, logement, foncier), en soulignant l'effet de la dynamique contrastée du peuplement et des marchés immobiliers entre les différentes communes. Un troisième type de travaux pourrait avoir recours à une démarche comparative. Il s'agirait dans ce cas d'interroger l'évolution des priorités politiques locales à la lueur du renforcement de la contrainte budgétaire. La recherche INVeST à laquelle participe une partie des auteur•rice•s du présent rapport se propose de contribuer à cet agenda. Elle compare 6 ensembles intercommunaux sélectionnés pour refléter la diversité des configurations budgétaires locales des communautés d'agglomération et assimilées et des systèmes territoriaux qu'elles administrent (en fonction de la taille, de la dynamique démographique et de l'emploi, de l'orientation économique...). L'étude porte sur l'évolution des politiques budgétaires saisies entre le resserrement de la contrainte budgétaire durant l'ensemble des années 2010 et du début des années 2020 et l'affirmation de priorités politiques en terme de transition environnementale.

¹⁶³ Un projet co-financé par le Réseau FiL et conduit par E. Ferlazzo s'inscrit dans une telle perspective à partir de l'étude des politiques d'endettement de métropoles françaises.

Bibliographie

Travaux académiques

1. Abecassis, P., 1994, « 3. Investissement, emprunt et trésorerie dans les modèles de finances publiques locales ». *Annuaire des collectivités locales*, Tome 14, pp. 31-61
2. Adisson, F. et al., 2020, *L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire : une approche par la diversité des configurations budgétaires du bloc local (2010-2017)*. Rapport intermédiaire pour la Caisse des Dépôts, 90 p.
3. Allé, C., 2017, *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010)*. Thèse de doctorat : Institut d'études politiques de Paris.
4. Aubert, F., Diallo, A., Frère, A. et al., 2014, *Analyse économétrique de la croissance de l'économie présente en France*. Rapport Final pour la Datar, <https://www2.dijon.inrae.fr/cesaer/wp-content/uploads/2014/07/Fascicule1-Rapport-final-Economie-presentielle.pdf>
5. Bardet, F., 2014, *La Contre-Revolution Compatible. Ces Chiffres Qui (nous) Gouvernent*. Paris : Les Belles Lettres, 374 pp.
6. Bardet, F., et Healy, A., 2015, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen ». *Métropoles* [En ligne], 16, <http://journals.openedition.org/metropoles/5136>
7. Beckouche, P., 1994. « Une économie qui change de base ». *Le Debat*, 80(3), pp. 154–157.
8. Beckouche, P., 1995. « Le yoyo et la locomotive. Évolution récente de la place de l'Île-de-France dans l'économie nationale ». *Annales de Géographie*, 104, pp. 256–279.
9. Benzécri, J.-P., 1973. *L'analyse des correspondances, L'analyse des données*. Paris : Dunod.
10. Besson, D., 2002. *L'Investissement des administrations publiques locales : influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales*. Insee Première, 867, 4 p.
11. Bezes, P., 2018, « Contraintes budgétaires », in Hay C. et Smith A., (dir.), *Dictionnaire d'économie politique*. Paris : Presses de Sciences Po, pp.111-117.
12. Bezes, P., et Le Lidec, P., 2015, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(3), p. 523-547.
13. Bezès, P. et Siné, A., (éd.), *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
14. Binet, M.-E., et Pentecôte, J.-S., 2006. « Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal ». *Economie & prévision*, pp. 113-127.
15. Bouba-Olga, O., et Grossetti M., 2018, « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? ». [hal-01724699v2](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699v2).
16. Bouché, P., Decoster, E., Halbert, L., 2015, "L'épargne réglementée, une géographie méconnue de la circulation de richesse en France". *Géographie, Économie, Sociétés*, 17(2), pp. 225-249.
17. Brenner, N., 2004, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford : Oxford University Press.
18. Brunet, R., 1989. *Les villes européennes*. Paris : La documentation française.
19. Carassus, D., Guenoun, M., et 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*, 5(4), pp. 9-39.
20. Casanova Enault, L., 2017, « Des acteurs de poids sur le littoral : les petits propriétaires immobiliers. : Application au littoral provençal et azuréen ». *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, [10.4000/cybergeo.28394](https://doi.org/10.4000/cybergeo.28394).
21. Castells, M., 1998, *La société en réseaux*, Paris : Fayard.
22. Cauchi-Duval, N., et Bergouignan, C., 2011, « Les spécificités démo-géographiques des territoires en France métropolitaine ». *Espace populations sociétés* [En ligne], 2011/3, <http://journals.openedition.org/eps/4635>.
23. Cepiku, D., Mussari, R., et Giordano, F., 2016, « Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants and Impact ». *Public Administration*, 94(1), pp.223-243.

24. Charmes, É., 2014, « Une France contre l'autre ? ». *La vie des idées*, 05/11/2014. <https://laviedesidees.fr/Une-France-contre-l-autre.html>.
25. Chevillard, G., et Mousquès, J., 2018, « Accessibilité aux soins et attractivité territoriale : proposition d'une typologie des territoires de vie français », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 873, <http://journals.openedition.org/cybergeo/29737>.
26. Cohen, S., et Hlepas, N., 2017, "Financial Resilience of Greek Local Governments", in Steccolini, L., Jones, M., et Saliterer, I., (dir.), *Governmental Financial Resilience*, Bingley : Emerald Publishing, pp. 135-152.
27. Colossa, M., 2015, *Il Fondo di Solidarietà Comunale*. Mémoire de master : Università Ca'Foscari di Venezia.
28. Croxton, F.E., Klein, S., et Cowden, D.J., 1968. *Applied General Statistics*. Londres : Pitnam and Sons.
29. Cunha, A., 1988, "systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement". *L'Espace Géographique*, 17(3), pp. 181–198.
30. Damette, F., 1994, *La France en villes*, Paris : La documentation Française.
31. Davezies, L., 2004. « Paris, capitale économique ». *Pouvoirs*, 3, pp. 35–46.
32. Davezies, L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris : Seuil.
33. Davezies, L., 2009, « L'économie locale « résidentielle » ». *Géographie, économie, société*, 11(1), pp. 47-53.
34. Davezies, L., 2012, *La crise qui vient*. Paris : Seuil.
35. Davezies, L., et Estèbe, P., 2014, « *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?* ». Rapport d'étude pour l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et pour le PUCA, 65 p.
36. Defline, P., 2011, *Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux*. Thèse en sciences de gestion, Conservatoire national des arts et métiers.
37. Depraz, S., 2018, « La France contrainte des gilets jaunes », AOC, <https://aoc.media/analyse/2018/12/12/gilets-jaunes-france-contrainte/>
38. Duchene, R., Charpin, J.-M., Leveque, P., et al., 2016, *Le patrimoine des collectivités territoriales*, Rapport, Paris : La Documentation française, 335 p.
39. Dumolard, P., 2011, *Données géographiques. Analyse statistique multivariée*. Paris : Hermes Science et Lavoisier.
40. Dupuy, C., 2020, « Inégalités territoriales », In Pasquier, R., (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 288-293.
41. Duranton, G., et Puga, D., 2001, "Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products". *American Economic Review*, 91, pp.1454-1477.
42. Estèbe, P., 2015, « II. Égalité de quoi ? » in Estèbe, P., (dir.) *L'égalité des territoires. Une passion française*. Paris : Presses Universitaires de France, 2015, pp. 21-39
43. Evin-Leclerc, A., 2017, « Stratégies et sources de financement de la dépense locale d'investissement ». *Gestion & Finances Publiques*, 5, pp. 70-73.
44. Fabre, B., 2018, « Les facteurs politiques des finances publiques locales : un état des lieux ». *Vie & sciences de l'entreprise*, 206(2), pp. 20-36.
45. Ferlazzo, E., 2018, *La forme financiarisée de la relation de crédit des collectivités locales françaises*. Thèse en sociologie, EHESS.
46. Florentin, D., et Denis., J., 2019, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*. Rapport de recherche pour la Caisse des dépôts - Institut pour la recherche et Banque des territoires.
47. Foucault, M., et François, A., 2005, "The Efficiency of Electoral Campaign Spending in France. Empirical Evidence from the 1997 Legislative Elections". *Revue économique*, 5(56), pp. 1125-1143
48. Frenkel, A., et Israel, E., 2018, "Spatial inequality in the context of city-suburb cleavages—Enlarging the framework of well-being and social inequality". *Landscape and urban planning*, 177, pp.328-339.
49. Friedmann, J., 1986, "The world city hypothesis", *Development and Change*, 17, pp. 69-83.
50. Fuller, C., et West, K., 2017. "The possibilities and limits of political contestation in times of 'urban austerity'". *Urban Studies*, 54(9), pp. 2087–2106.
51. Gaschet, F., et Lacour, C., 2007, « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux « clusties » », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, pp. 707-728.

52. Gilbert, G., Guengant, A., 2004. « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes ». *Economie et Statistique*, 373, pp. 81-108.
53. Gilbert, G., Guengant, A., et Tavéra, C., 2009, « Les collectivités locales peuvent-elles restaurer leur capacité de financement ? Les enseignements du modèle macroéconomique APUL ». *Économie & prévision*, 189(3), pp. 21-39.
54. Gervais-Lambony, P., et Dufaux, F., 2009, « Justice... spatiale ! ». *Annales de géographie*, 665-666, pp. 3-15.
55. Ghorra-Gobin, C., 2015, *La métropole en question*, Paris : PUF.
56. Gourgues, G., et Houser, M. (dir.) 2017, *Austérité et rigueur dans les les finances locales*, Paris : L'Harmattan.
57. Grandclement, A., et Boulay, G., 2015, « Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français ». *L'Espace géographique*, 44(1), pp. 57-72.
58. Gravier, J.-F., 1947, *Paris et le Désert français*, Paris : Flammarion.
59. Gray, M., et Barford, A., 2018, "The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity". *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(3), pp. 541-563.
60. Guengant, A., 1993. « Diagnostic prospectif du risque financier de l'investissement public local ». *Politiques et Management Public*, 11, pp. 1-18.
61. Guengant, A., 1998, *Analyse financière des communes*, Paris : Economica, 112 p.
62. 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 et Urbaine*, 5, pp. 911-926.
63. Guengant, A., Le Lamer, C., Moine, G., et Uhaldeborde J.-M., 1981, « Chapitre IX. - Économie et finances locales - Sous la direction scientifique d'Yves Fréville », In : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 1, pp. 399-473.
64. Guengant, A., Uhaldeborde, J.-M., 1984, « Chapitre VII. — Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 4, pp. 365-413.
65. Guengant, A., et Uhaldeborde, J.-M., 1996, « 7. Économie et finances locales », *Annuaire des Collectivités Locales*, Tome 16, pp. 477-500.
66. Guengant, A., et Uhaldeborde, J.-M., 2000, « 3. Économie et finances locales ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 20, pp. 443-472.
67. Guenoun, M., Meyssonier, F., et Turc, E., 2015, « Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux ». *Politiques et management public*. 32(3), <http://journals.openedition.org/pmp/9412>.
68. Guéranger, D., 2012, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire ». *Terrains & travaux*, 21(2), pp. 23-36.
69. Guilluy, C., 2010, *Fractures françaises*. Paris : François Bourin.
70. Guilluy, C., 2014, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*. Paris : Flammarion.
71. Guilluy, C., 2016, *Le Crépuscule de la France d'en haut*. Paris : Flammarion.
72. Hackworth, J., 2002, "Local autonomy, bond-rating agencies and neoliberal urbanism in the United States". *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(4), pp. 707-725.
73. Haila, A., 2000, "Real Estate in Global Cities: Singapore and Hong Kong as Property States". *Urban Studies*, 37(12), pp. 2241-2256.
74. Halbert, L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris : Presses universitaires de France.
75. Halbert, L., Cicille, P., et Rozenblat, C., 2012, *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseaux*, Paris : La Documentation française.
76. Hall, P., 1966, *The World Cities*, Londres : Heinemann.
77. Hastings, A., Bailey, N., Gannon, M., et al., 2015, "Coping with the cuts? The management of the worst financial settlement in living memory". *Local Government Studies*, 41(4), pp. 601-621.
78. Hastings, A., Bailey, N., Bramley, G., et Gannon, M., 2017, "Austerity urbanism in England: The 'regressive redistribution' of local government services and the impact on the poor and marginalized". *Environment and Planning A: Economy and Space*. 49(9), pp. 2007-2024.

79. Hastings-Marchadier, A, 2017, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *Gestion & Finances Publiques*, 2(2), pp. 31-43.
80. Hernu, P., 2019, « L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales ». *Gestion & Finances Publiques*, 1, pp. 29-36.
81. Hoffmann-Martinot, V., et Nevers, J.-Y., 1985, « Les maires urbains face à la crise ». *Les Annales de la recherche urbaine*, pp. 121-132.
82. Huart, F., 2015, *Economie des finances publiques*, Paris : Dunod, 320 p.
83. IPL, En cours de rédaction, Rapport pour la Caisse des Dépôts (volume 1 et 2).
84. Israel, E., et Frenkel, A., 2018, "Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework". *Progress in human geography*, 42(5), pp. 647-665.
85. Jacobs, J., 1969. *The Economy of Cities*. New York : Random House.
86. Jaglin, S., et Dubresson, A., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés : Approches et méthode ». in Antheaume, B., et Giraut, F., *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris : IRD, pp.337-352.
87. Kim, Y., et Warner, M. E., 2016, "Pragmatic Municipalism: Local Government Service Delivery After the Great Recession". *Public Administration*, 94(3), pp. 789-805.
88. Kitson, M., Martin, R., et Tyler, P., 2011, "The geographies of austerity". *Cambridge journal of regions, economy and society*, 4(3), pp. 289-302.
89. Klopfer, M., 2017, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement ? ». *Gestion & Finances Publiques*, 1, pp. 29-35.
90. Krugman, P., 1991, "Increasing returns and economic geography". *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.
91. Lacour, C., et Puissant, S. (dir.), 1999, *La métropolisation, croissance, diversité, fractures*, Paris : Anthropos.
92. Lande, E., Rocher, S., 2008. Consolidation et secteur public local : genèse et évolution des pratiques. Présenté à Conférence: Association francophone de comptabilité, Cergy.
93. Lemoine, B., 2016, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris : La découverte.
94. Leprince, M. et Pourieux, M., 2018, « L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur données communales en France », *Revue d'économie financière*, 132(4), pp. 107-119.
95. Le Galès, P., 1990, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine ». *Revue française de science politique*, 40(5), pp. 714-735.
96. Le Lidec P., 2011, « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en In », dans : Bezès, P. et Siné, A., (éd.), *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 149-192.
97. Le Saout, R., 2017, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales ». *Revue française d'administration publique*, 164, pp. 747-764.
98. Lobao, L. M., et Adua, L., 2011, "State rescaling and local governments' austerity policies across the USA, 2001-2008". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(3), pp. 419-435.
99. Lorrain, D., 2008, « Les institutions de second rang ». *Entreprises et histoire*, 50(1), pp. 6-18.
100. Lowndes, V., et Gardner, A., 2016, "Local governance under the Conservatives: super-austerity, devolution and the 'smarter state'". *Local Government Studies*, 42(3), pp. 357-375.
101. Martin-Houssart, G., et Tabard, N., 2002, « Les équipements publics mieux répartis sur le territoire que les services marchands », France, portrait social 2002/2003, pp. 123-139.
102. Mansour, M., 2017, « L'utilité politique de l'investissement public local ». *Gestion & Finances Publiques*, 5, pp. 41-45. <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-5-page-41.htm>
103. Monastiriou, V., 2011, "Making geographical sense of the Greek austerity measures: compositional effects and long-run implications". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 4(3), pp. 323-337.
104. Navarre, F., 2014, « Les dépenses de personnel des collectivités locales franciliennes », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], document 676, <https://doi.org/10.4000/cybergeo.26315>.

105. Navarre, F., 2021, « Après un an de Covid, l'heure des choix pour les finances locales ? », *Métropolitiques*, 12 avril. URL : <https://metropolitiques.eu/Apres-un-an-de-Covid-l-heure-des-choix-pour-les-finances-locales.html>
106. Navarre, F., et Rousseau, M.-P., 2013a, « Typologie socio-économique et capacité fiscal-financière d'intercommunalités urbaines. Vers une lecture d'enjeux territoriaux diversifiés ». *Géographie, économie, société*, 15, pp. 239-266. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2013-3-page-239.htm>.
107. Navarre, F., et Rousseau, M.-P., 2013b, *Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux*. Étude Adcf, 64 p., <https://www.adcf.org/files/Etude-AdCF-Geographie-fiscale-et-financiere-intercommunalites-1301-WEB.pdf>
108. O'Connor, J., 2001, *The Fiscal Crisis of the State*. New York : Transaction Publishers.
109. Offner, J.-M., 1993, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique ». *L'Espace géographique*, 22 (3), pp. 233-242.
110. Palier, B., 2019, « Path dependence », In : Laurie Bousaguet (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 446-453.
111. Parent, P., 2017, « La « contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques » : quels enjeux pour les finances locales ? ». *Observatoire de la société britannique* [En ligne], 19. URL : <http://journals.openedition.org/osb/1931>.
112. Peck, J., 2012, « Austerity urbanism: American cities under extreme economy ». *City*, 16(6), pp. 626–655.
113. Perroux, F., 1955. « Note sur la notion de pôle de croissance ». *Economie appliquée*, 7, pp. 307-320.
114. Pierson, P., 2002, "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies". *Revue française de sociologie*, 43(2), pp. 369-406.
115. Piketty, T., 2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris : Seuil.
116. Piketty, T., 2020, *Idéologie et capital*, Paris : Seuil.
117. Pinson, G., 2020, *La ville néolibérale*, Paris : Presses universitaires de France.
118. Pistre, P., 2011, « Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines », *Espace populations sociétés* [En ligne], <http://journals.openedition.org/eps/4696>.
119. Prud'homme, R., 1996, « 1 - Décentralisation et développement ». *Annuaire des collectivités locales*. 16, pp. 11-16.
120. Prud'homme, R., Lee, C-W., 1999, "Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities". *Urban Studies*, 36(11), pp. 1849-1858.
121. Rae, A., 2012, "Spatially Concentrated Deprivation in England: An Empirical Assessment". *Regional Studies*, 46(9), pp. 1183-1199.
122. Ridoret, D., 2012. « L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité », Les avis du Conseil économique, social et environnemental. CESE - Les éditions des journaux officiels.
123. Robic, M.-C., 1989. « Métropole/Métropole. Les géographes et les métropoles d'équilibre ». *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, (4). <http://journals.openedition.org/strates/4432>
124. Rochefort, M., 2002, « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui », *Strates* [En ligne], <http://journals.openedition.org/strates/515>.
125. Rousseau, M.-P., 1998. *La productivité des grandes villes*. Paris : Anthropos-Economica.
126. Roux, A., 2016, « Christophe Guilluy géographe ? Cinq rappels de méthodologie scientifique », In *ESO Travaux et documents*, n°41, pp. 15-25.
127. Rozenblat, C., et Cicille, P., 2003, *Les villes européennes : analyse comparative*. Paris : La documentation française.
128. Sanders, L., 1989. L'analyse statistique des données en géographie, GIP Reclus. ed., Alidade.
129. Sassen, S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press.
130. Sampson, R. J., 2012, *Great American City: Chicago and the enduring neighborhood effect*, Chicago : University of Chicago Press.
131. Scott, A. J., 1996, "Regional motors of the global economy", *Futures*, 28(1), pp. 391-411.
132. Ségas, S., 2016, « Les usages politiques de "l'effet ciseaux" budgétaire. La nouvelle instrumentation de la gestion publique des communes et des intercommunalités », *Métropolitiques*, 19 septembre.

133. Siblot, Y., 2005, « Adapter les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159(4), pp. 70-87.
134. Siné, A., 2006, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Economica.
135. Soja, E., 2010, *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press : Minneapolis.
136. Storper, M., 2013, *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton: Princeton University Press.
137. Streeck, W., 2014a, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris : Gallimard.
138. Streeck, W., 2014b, "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State". *German Economic Review*, 15(1), pp. 143-165.
139. Storper, M., Kemeny, T., Makarem, N., et Osman, T., 2015. *The Rise and Fall of Great Urban Economies: Los Angeles and San Francisco since 1970*. Stanford : Stanford University Press.
140. Taillefait, A., 2013, « Les collectivités territoriales emprunteuses : profanes et professionnelles ! ». *Revue juridique de l'Ouest*, Actes du colloque. pp. 55-67
141. Talandier, M., Navarre, F., Cormier, L., et al., 2019, *Les sites patrimoniaux exceptionnels - Une ressource pour les territoires*, Paris : éd. du PUCA, collection Recherche, n° 237, 319 p.
142. Tapp, R., et Kay, K., 2019, "Fiscal geographies: "Placing" taxation in urban geography". *Urban Geography*, 40(4), pp. 573-581.
143. Terrier, C., 2011, « Aménagement des territoires et géographie de la population présente ». *Population & Avenir*, 705, pp. 4-8.
144. Tiebout, C., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
145. Veltz, P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris : Presses Universitaires de France.
146. Veltz, P., 2012, *Paris, France, Monde*, La tour d'Aigues : Éditions de l'aube.
147. Veltz, P., 2017, *La société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif*, Paris : Seuil.
148. Walker, R., et Storper, M., 1989, *The capitalist imperative: Territory, Technology and Industrial growth*, Oxford : Blackwell.
149. Weber, R., 2010, "Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy". *Economic Geography*, 86(3), pp. 251-274.
150. Wildasky, A., 2001, *Budgeting and governing*, New Brunswick: Transaction publishers.

Études

1. AMF, La Banque postale, 2019, Indice des prix des dépenses communales, n° 14, 8 p.
2. Banque postale, 2020, *Collectivités locales et Covid-19. De la gestion de crise à la relance économique*. Accès Territoires, Hors-Série, 82 p., <https://www.adcf.org/files/THEME-Finances-et-fiscalite/Banque-postale-Acces-territoires-juillet-2020.pdf>
3. BPCE, 2018, « Les dynamiques territoriales de l'investissement public local ». *L'Observatoire BPCE*, Flash n°304, 12 p., file:///Users/Ludovic/Downloads/flash_investissement_public_local-2.pdf .
4. CDC, 2015, *Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités: une approche économétrique (2001-2013)*. *Éclairages*, 8, 16 p., https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2018-11/eclairages_8.pdf
5. DGCL, 2007, « Les finances des collectivités locales depuis 20 ans ». *Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL*, 53, 8 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_53%20version%20en%20ligne%281%29.pdf.
6. DGCL, 2009. « L'investissement communal dans le cycle électoral ». *Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL*, 66, 8 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_66_version_en_ligne.pdf.
7. DGCL, 2017, « Annexe 9. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales », In https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_14.pdf

8. DGCL, Leforestier, G., 2017, « Les disparités de dépenses de fonctionnement dans le secteur communal ». *Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL*, 114, 8 p.
9. DGCL, Büsch, F., 2018, « Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers ». *Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL*, 129, 6 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_129_1.pdf
10. DGCL, Niel, X., 2018. « Consolidation des comptes des collectivités locales : quel impact sur la mesure de la croissance des dépenses ? » *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, 126, 8 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/bis-126_comptes-consolides-des-cl.pdf
11. DGCL, Leforestier, G., et Niel, X., 2018, « L'investissement des communes et son financement entre 2012 et 2017 ». *Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL*, 127, 12 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_127_investissement_des_communes_1.pdf
12. Fipeco, 2020, « Les normes de dépenses de l'Etat ». <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-normes-de-d%C3%A9penses-de-lEtat>.
13. Insee, 2019, « Les comptes des administrations publiques en 2019 ». *Insee Première*, 1801, 4 p., <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4498247#consulter>
14. OECD, 2019, *Italy*, World observatory on subnational government finance and investment, non paginé.
15. OFGL, 2018. *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales : Les finances des collectivités locales en 2018*.
16. OFGL, 2019a, « L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014, « Cap sur... », 6, 20 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/OFGL/ofgl_cap_sur_ndeg6_01-19_investissement_des_communes_et_des_intercommunalites_depuis_2014_0.pdf
17. OFGL, 2019b, « Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019 », *Cap sur...*, 7, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/ofgl_num7_cap_sur_indicateurs_r_et_c_v_18-04-2019-1.xlsx
18. Mpacko Priso et al., 2018, *Dynamiques nationale et territoriales de l'investissement public local : État des lieux et enjeux à moyen terme*, Étude réalisée pour la Caisse d'Épargne, mars 2018, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiouta8uM7vAhXOA2MBHXoYBhwQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fnewsroom.groupebpce.fr%2Fassets%2Fslide-s-investissement-public-local-pdf-7e72-7b707.html%3Fdl%3D1&usg=AOvVaw2Ax_2K0qg7ML5YHIBOh55e

Presse

1. Cheminade, 21 janvier 2021, *La Tribune, Territoires*, n°7070, p.114, <https://objectifaquitaine.latribune.fr/politique/2021-01-20/bordeaux-metropole-la-sobriete-budgetaire-va-etre-obligatoire-873112.html>
2. Raymond, P., 2014, « Richesse et pauvreté entre collectivités : quelles formes de solidarités instaurer ? », *Grand Lyon Millénaire*, 6 p. <https://www.millenaire3.com/ressources/richeesse-et-pauvrete-entre-collectivites-queelles-formes-de-solidarites-instaurer>

Rapports parlementaires et documents gouvernementaux

1. APVF, 2019, « PLF 2020 : la revalorisation forfaitaire des bases de TH à 0,9% définitivement adoptée », Association des Petites Villes de France, Communiqué, <https://www.apvf.asso.fr/2019/10/24/plf-2020-la-revalorisation-forfaitaire-des-bases-de-th-a-09-definitivement-adoptee/>
2. Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2010, *La fiscalité locale*, Rapport, 641 p., <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000215.pdf>

3. Cour des Comptes, 2016, « 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., <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161129-rapport-concours-financiers-etat.pdf>
4. CRC Centre Val de Loire, 2019, *Tours métropole Val de Loire, Rapport d'observations définitives et sa réponse*. Rapport, Chambre Régionale des Comptes Val de Loire, 63 p., <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/48227>
5. DGCL, 2013, *Le pacte de confiance et de responsabilité*, non paginé. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiUrdzlhJTUahVJzoUKHYKiAMEQFjAGegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.interieur.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F66531%2F481821%2Ffile%2F2013-pacte-de-confiance-et-responsabilite.pdf&usq=AOvVaw1xGmVoc2jfy4DA5F4xdoHx>
6. DGFIP, 2017, *Fiche de fiscalité à l'usage des agents des collectivités et établissements locaux*, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/vademecum_fiscalite_directe_locale_collectivites.pdf
7. DGFIP, 2018, *Les finances des collectivités locales en 2017*, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chiffres_cles_2018_0.pdf
8. État, 2013, *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales. Relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon*, 19 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/releveconclusions_pacte_160713.pdf
9. Guéné, C., et Raynal, C., 2015, *Rapport d'information de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, fait au nom de la commission des finances*, Sénat, n° 678 (2014-2015), <https://www.senat.fr/rap/r14-678/r14-6781.pdf>
10. Jaune budgétaire, 2014, « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », *Annexe au projet de loi de finances pour 2014*, 146 p., https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaune_s/jaune2014_collectivites.pdf
11. Jaune budgétaire, 2015, « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », *Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, 148 p., https://docplayer.fr/storage/18/708849/1616783435/aZAkba_gecLiXWOzYtONwQ/708849.pdf
12. Jaune budgétaire, 2016, « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », *Annexe au projet de loi de finances pour 2016*, 143 p., https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaune_s/jaune2016_collectivites.pdf
13. Jaune budgétaire, 2020, « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », *Annexe au projet de loi de finances pour 2020*, 157 p., https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaune_s/Jaune2020_collectivites-W.pdf
14. Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2019, *The English Indices of Deprivation*.
15. Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020, *Les collectivités locales en chiffres*, 106 p., https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf
16. Ministero dell'Interno, 2019, *Gli investimenti degli enti locali : analisi degli andamenti e azioni per il rilancio*, 25 p.
17. Ministère de la Transformation et de la fonction publique, 2020, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 692 p., https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2020/RA2020_web.pdf
18. Pirès-Beaune, C., et Germain, J., 2015, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, Rapport, Paris : La documentation française. <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000507.pdf>

19. Rebeyrotte, R., et Pirès-Beaune, C., 2019, *Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales*, http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/78310/801758/version/3/file/Communication_I_CT-3.pdf
20. Richard, A., et Bur, D., 2018, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, 153 p., https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/05/rapport_sur_la_refonte_de_la_fiscalite_locale_-_09.05.2018_0.pdf

Annexes

Annexe n° 1 : Analyser la diversité des configurations budgétaires locales, un enjeu de généralisation

Un double écueil pèse sur les travaux s'intéressant à l'analyse des différences entre territoires, ici en matière de configurations budgétaires des collectivités locales.

Le premier consiste à verser dans une lecture par trop particularisante qui tendrait à faire de chaque collectivité un monde singulier, irrévocablement distinct. L'objectif de la présente recherche n'est pas de restituer l'infinie diversité des situations locales qui correspond à un idiosyncratisme méthodologique peu en rapport avec une démarche scientifique soucieuse de produire un savoir généralisable (pour une réflexion sur le recours à la monographie à partir des intercommunalités, voir Guéranger, 2012). Il nous importe au contraire de dépasser le constat des singularités en identifiant quelques grands types de configurations budgétaires locales susceptibles d'embrasser cette diversité des collectivités étudiées, ce que permet le recours à une méthode typologique.

Cette approche aide également à nous prémunir d'une conception qui constitue à certains égards le pendant de la première, et qui est susceptible pour cette raison de contrarier l'objectif d'identifier des groupes de collectivités partageant des caractéristiques fiscal-financières voisines. On pourrait en effet être tenté de chercher à résumer la diversité des configurations locales en proposant un profil fiscal-financier-type des collectivités du bloc local. Un tel profil est le fruit d'un travail d'abstraction qui vise à mettre en exergue des traits communs aux collectivités analysées, indépendamment de la diversité de leurs configurations budgétaires locales. Ce travail d'abstraction est une pratique usuelle des travaux scientifiques se penchant sur les finances publiques locales qui, à travers des recherches aussi bien qualitatives que quantitatives, proposent des modèles centrés autour d'un profil moyen de collectivités, au risque de voiler la diversité des situations (voir ci-dessous), et par conséquent de ne pas permettre la prise en charge de l'interrogation centrale guidant notre enquête portant sur le devenir des inégalités budgétaires *entre* les collectivités.

Si le premier écueil rend toute analyse scientifique impossible en privant la possibilité d'une montée en généralité, cette seconde démarche n'est en revanche pas sans intérêt pour la production scientifique. Qu'il s'agisse des recherches en économie des finances locales ou en science politique, elle est d'ailleurs fréquemment mobilisée dans les travaux portant sur l'étude des finances publiques locales. Une telle approche agrégée revient à considérer les collectivités comme participant d'un même secteur, à partir duquel il est possible de dégager des enseignements reposant sur des positions moyennes. Dans cette perspective, les différents niveaux de collectivités locales sont alors considérés comme constituant chacun pour ce qui le concerne un tout homogène¹⁶⁴.

Des travaux de science politique (par exemple, Le Lidec, 2011) proposent des analyses très informées des négociations entourant les réformes fiscal-financières qui affectent les collectivités locales, mais ces dernières sont abordées comme des acteurs collectifs dont la défense des intérêts, au Parlement, au Conseil des finances locales, à travers le lobbying associatif auprès notamment du ministère de l'Intérieur, a pour effet de les considérer de manière relativement unitaire, indifférente à la diversité des collectivités.

Chez les économistes qui dominent le champ de l'analyse des finances publiques locales, en dépit de postulats et d'épistémologie distincts des travaux de science politique précités, une approche voisine affleure également. L'analyse des finances publiques locales repose bien souvent sur des calculs économétriques

¹⁶⁴ Une telle conception homogénéisante prédomine également dans l'action publique lorsque la production législative et réglementaire déploie des ratios et indicateurs par niveaux de collectivités territoriales (régions, départements, EPCI, communes), complétés ou non par la prise en compte des strates démographiques. À de rares exceptions près comme par exemple à travers le calcul des dotations et fonds de péréquation, où l'État mobilise des critères de différenciation entre collectivités, l'emporte bien souvent une vision considérant les collectivités comme des ensembles relativement unitaires et homogènes.

autour d'un profil moyen (Gilbert et Guengant, 2004). En dépit de l'intérêt explicatif de tels traitements, ils ne sont pas propices à explorer la diversité des situations et réponses locales au resserrement de la contrainte budgétaire.

Des analyses complémentaires sont nécessaires pour lever le voile couvrant les disparités entre les collectivités afin de nourrir un questionnement sur les inégalités interterritoriales, et, pour ce qui concerne la présente recherche, sur les inégalités de capacité d'action budgétaire. Ce que permet justement le recours à une méthode typologique dont c'est la finalité même.

Annexe n° 2 : Intérêts et limites des enquêtes qualitatives pour l'analyse des configurations budgétaires locales dans le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire

Une enquête qualitative peut aider à retracer les acteurs, les priorités et les négociations nouées à l'occasion de la fabrique des budgets locaux, et plus largement des politiques fiscal-financières, dont celles d'investissement. C'est un ensemble de méthodes intéressantes pour explorer les conceptions, les intérêts, les instruments et les ressources des acteurs nationaux et locaux, publics et privés, du champ des finances publiques locales. Elle permet plus largement d'analyser les rapports de pouvoir qui conduisent aux ajustements et aux évolutions des profils et trajectoires fiscal-financières locales, ainsi qu'à la transformation du contenu des politiques locales (Le Saout, 2017, par exemple).

Dans cette perspective, pour déjouer les limites des monographies, il est possible d'opter pour des analyses qualitatives comparatives de systèmes territoriaux et de collectivités. Il s'agit alors de révéler non seulement la diversité des configurations budgétaires locales, mais également l'étendue des modalités de réception, d'acclimatation et de prolongement des politiques de contrainte budgétaire imposées par des acteurs exogènes supra-locaux (Etat, Union européenne, établissements de crédit...) ainsi que l'ensemble des ajustements et réponses mises en œuvre par des élites politico-administratives locales, par adhésion à cet agenda ou par conformation selon les cas.

Les méthodes qualitatives et quantitatives ne s'opposent d'ailleurs pas. Afin de sélectionner des terrains d'enquête pour la comparaison, il est possible de s'appuyer sur des traitements quantitatifs visant à distinguer des profils jugés particulièrement significatifs. Le recours à une telle approche mixte a par exemple été retenu par le programme de recherche ANR INVEST et la sélection de 6 ensembles intercommunaux à partir d'un traitement typologique inspiré du rapport intermédiaire de la présente enquête. Sont croisées deux analyses typologiques portant respectivement sur des données budgétaires des collectivités locales et sur des variables qualifiant des caractéristiques territoriales. Cette exploration nourrit en retour la méthode élaborée pour le présent rapport.

Au total, les approches qualitatives peuvent aider à comprendre les processus conduisant au déploiement des politiques de contrainte budgétaire et aux recompositions des rapports de pouvoir caractérisant l'action publique locale. Cependant, il est impossible à travers ces travaux de proposer une lecture d'ensemble de l'évolution des capacités d'action budgétaire, c'est-à-dire qui intègre de manière exhaustive la totalité des collectivités. D'où l'intérêt de traitements statistiques, dès lors que des données budgétaires sont disponibles.

Annexe n° 3 : Méthode du traitement typologique

Le traitement typologique repose sur la combinaison de deux étapes.

1) L'analyse en composantes principales (ACP)

Les montants des postes budgétaires sont parfois fortement corrélés entre eux. Ainsi une collectivité à fortes recettes fiscales par habitant sera plus souvent susceptible d'engager des dépenses de fonctionnement ou d'investissement plus importantes en niveau. Une analyse en composantes principales (ACP), par l'intermédiaire d'une diagonalisation de la matrice de corrélation, cherche à identifier les grandes tendances sous-jacentes à l'ensemble des corrélations entre les variables (Benzécri, 1973 ; Sanders, 1989).

En combinant les variables entre elles, cette première étape permet de réduire l'ensemble des dimensions de l'analyse (correspondant initialement au nombre de postes budgétaires étudiés) et de les cartographier sur un espace ayant un nombre réduit de dimensions (ce sont les axes factoriels). Ceci facilite l'analyse des liens entre les variables. Les combinaisons linéaires de variables construites par cette méthode permettent de mettre en avant les liens de similarité ou d'opposition entre postes budgétaires, sans préjuger des facteurs déterminant ces liens (ceci renvoie à la place des variables sur les axes factoriels).

2) La classification ascendante hiérarchique

La classification ascendante hiérarchique (CAH) est une méthode statistique multidimensionnelle de classification permettant de regrouper dans des classes un ensemble d'objets statistiques (ici les ensembles intercommunaux). La méthode calcule pour cela la distance entre les objets, puis un algorithme de classification intervient pour regrouper entre eux, au sein de classes, les objets statistiquement les plus proches. L'algorithme cherche à maximiser l'homogénéité au sein de chaque classe et la distance entre les classes. En l'espèce, la distance euclidienne est retenue pour la mesure des distances et l'algorithme de Ward pour la construction des classes.

La procédure que nous avons retenue¹⁶⁵ effectuée en outre à la fin de la classification une consolidation. En effet, de par sa construction, la partition créée par la CAH n'est pas tout le temps optimale du point de vue la maximisation de la variance inter-classes. L'étape de la consolidation permet, par l'intermédiaire de quelques étapes de K-means supplémentaires, de maximiser la variance inter-classes (et donc minimiser la variance intra-classes) en redistribuant quelques individus « mal classés ». Pour que les résultats soient aussi pertinents que possible, il est préférable que les variables décrivant les objets statistiques soient indépendantes (orthogonales) afin que les distances calculées reflètent bien la diversité de l'information. Les variables de postes budgétaires étant fortement corrélées, nous privilégions la technique consistant à utiliser, pour mesurer la distance statistique entre les ensembles intercommunaux, leurs coordonnées sur les axes retenus¹⁶⁶. L'intérêt de sélectionner les axes de l'ACP les plus significatifs est également de minimiser le « bruit statistique » provoqué par le grand nombre de variables incluses dans l'analyse, et donc de classer les ensembles intercommunaux uniquement sur les dimensions réellement structurantes.

¹⁶⁵ Nous avons utilisé la fonction HCPC du package FactoMineR, en langage R.

¹⁶⁶ Si l'écoulement des valeurs propres suggère parfois de ne retenir que deux axes pour l'analyse, nous privilégierons la description d'un nombre plus élevé de dimensions pour comprendre plus précisément la structure de corrélation entre les variables. Le nombre de dimensions retenues correspond au nombre minimal d'axes nécessaires pour que chaque variable de l'analyse soit correctement représentée sur au moins un axe, c'est-à-dire ayant une contribution à la construction de l'axe supérieure à la moyenne.

Annexe n° 4 : Méthode de réaffectation *a posteriori*

La méthode de réaffectation permet d'affecter à une classe des ensembles intercommunaux n'ayant pas participé à la construction statistique de la typologie. Elle est utilisée dans notre recherche à deux occasions. Premièrement, pour le retraitement des 38 ensembles intercommunaux affichant des valeurs aberrantes ; deuxièmement pour l'affectation de classes d'ensembles intercommunaux issus de la typologie fiscal-financière portant sur l'univers des communautés de communes aux classes des ensembles intercommunaux de l'univers des communautés d'agglomération et assimilées, et vice-versa (section 5).

Concrètement, elle consiste à :

1. projeter les « nouveaux » ensembles intercommunaux sur l'ACP.
2. puis, pour chacun de ces ensembles intercommunaux, utiliser leurs coordonnées sur les axes de l'ACP afin de les affecter à une classe de la CAH. La classe retenue est celle dont le barycentre est le plus proche de l'ensemble intercommunal en termes de distance euclidienne.

Annexe n° 5 : Méthodologie de consolidation des comptes et traitement des valeurs aberrantes

Les comptes des collectivités présentent des flux croisés qu'il est nécessaire de supprimer pour éviter les doubles comptes. La méthode retenue est directement inspirés de celles développées par l'OFGL¹⁶⁷ et la DGFIP (OFGL, 2018, annexes 2C et 2D ; DGCL, Niel, 2018). Les tableaux ci-dessous dressent la liste des postes retraités (TABLEAU 62, TABLEAU 63, TABLEAU 64).

TABLEAU 62 - CONSOLIDATION DES BUDGETS PRINCIPAUX ET BUDGETS ANNEXES DES COMMUNES

Pour tous les comptes (et leurs comptes de niveau supérieur) :	Enlever le montant inscrit au compte :	...car en double compte avec :
70871, 62872	(BA) 70871	(BP) 62872
62871, 70872	(BA) M1462871	(BP) 70872
6287, 70872	(BA) 6287 (hors M14)	(BP) 70872
6215, 70841	(BA) 6215	(BP) 70841
657363, 74	(BP) 657363	(BA) 74
657364, 74	(BP) 657364	(BA) 74
661133, 76233	(BA) 661133	(BP) 76233
6521, 7552, 758	(BP) 6521	(BA) 7552 (en M14), 758 (en M4)
67441, 774	(BP) 67441	(BA) 774 (en M14, M4, M41, M42)
6522, 7551, 7561	(BA) M146522	(BP) 7551 et 7561
7551, 7561	(BA) 672 (en M4)	(BP) 7551 et 7561
204163D, 13141R, 13241R	(BP) 204163D	(BA) 13R
204164D, 13141R, 13241R	(BP) 204164D	(BA) 13R
16874R, 2763D	(BA) 16874R	(BP) 2763D
16874D, 2763R	(BA) 16874D	(BP) 2763R

Note : les lettres R et D signifient respectivement recettes et dépenses. En l'absence de lettre le compte est pris en flux (recettes - dépenses)

Source : élaboration des auteur.e.s

¹⁶⁷ La méthodologie de l'OFGL est disponible sur le site <https://www.ofgl-capsur.fr/app/appliinvest>

TABLEAU 63 : CONSOLIDATION DES BUDGETS PRINCIPAUX ET BUDGETS ANNEXES DES EPCI

Pour tous les comptes (et leurs comptes de niveau supérieur) :	Enlever le montant inscrit au compte :	...car en double compte avec :
70871, 62872	(BA) 70871	(BP) 62872
62871, 70872	(BA) M1462871	(BP) 70872
6287, 70872	(BA) 6287 (hors M14)	(BP) 70872
6215, 70841	(BA) 6215	(BP) 70841
657363, 74	(BP) 657363	(BA) 74
657364, 74	(BP) 657364	(BA) 74
661133, 76233	(BA) 661133	(BP) 76233
6521, 7552, 758	(BP) 6521	(BA) 7552 (en M14) et 758 (en M4+)
67441, 774	(BP) 67441	(BA) 774 (en M14, M14A, M4, M41, M42)
6522, 7551, 75821	(BA) M146522	(BP) 7551 (75821 en M57)
7561, 75861	(BA) 672 (en M4)	(BP) 7561 (75861 en M57)
204163D, 13151R, 13251R	(BP) 204163D	(BA) 13151R, 13251R
204164D, 13151R, 13251R	(BP) 204164D	(BA) 13151R, 13251R
16875R, 2763D	(BA) 16875R	(BP) 2763D
16875D, 2763R	(BA) 16875D	(BP) 2763R

Source : élaboration des auteur.e.s

TABLEAU 64 - CONSOLIDATION DES BUDGETS DES COMMUNES ET DES EPCI

Pour tous les comptes (et leurs comptes de niveau supérieur) :	Enlever le montant inscrit au compte (dans l'EPCI) :	...car en double compte avec (dans les communes) :
70845, 6216	(EPCI) 70845	6216
6217, 70846	(EPCI) 6217	70846
70875, 62876	(EPCI) 70875	62876
62875, 70876	(EPCI) 62875	70876
74741, 657351	(EPCI) 74741	657351
657341, 74751	(EPCI) 657341	74751
76231, 661132	(EPCI) 76231	661132
661131, 76232	(EPCI) 661131	76232
204141D, 13151R, 13251R	(EPCI) 204141D	13151 et 13251
13141R, 204151D	(EPCI) 13141R	204151
13241R, 204151D	(EPCI) 13241R	204151
168741D, 276351R	(EPCI) 168741D	276351
276341R, 168751D	(EPCI) 276341R	168751

Source : élaboration des auteur.e.s

La consolidation effectuée conduit à une correction globale pour ce qui concerne la section de fonctionnement de 4,1% et 3,4% en 2018 respectivement pour les recettes et les dépenses (TABLEAU 65). Elle est un peu moindre pour la section d'investissement avec respectivement 3,1% des recettes et 1,7% des dépenses. Notons cependant qu'elle est plus importante pour les seules subventions d'investissement avec une correction de 21% des flux en 2018. Au-delà de ces valeurs moyennes, les corrections touchent de

manière différente les ensembles intercommunaux. Ainsi, en 2017, 7% des ensembles intercommunaux connaissent une correction des dépenses d'équipement supérieure à 5%, et dans 8 cas une correction supérieure à 15%.

TABLEAU 65 - IMPACT DU PROTOCOLE DE CONSOLIDATION DES DONNEES A L'ECHELLE DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX POUR LES SECTIONS DU BUDGET, SELON LES DEPENSES ET LES RECETTES

	Fonctionnement		Investissement			
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses d'équipement uniquement	Recettes	Subventions d'investissement uniquement
2010	2,3 %	1,9 %	1,3 %	1,3 %	2,1 %	17,4 %
2011	3,1 %	2,5 %	1,5 %	1,5 %	2,4 %	20,1 %
2012	3,3 %	2,7 %	1,6 %	1,6 %	2,5 %	20,4 %
2013	3,5 %	2,9 %	1,7 %	1,8 %	3,1 %	23,2 %
2014	3,6 %	3,0 %	1,7 %	1,8 %	3,0 %	20,7 %
2015	3,9 %	3,3 %	1,8 %	2,0 %	2,9 %	22,6 %
2016	3,8 %	3,2 %	2,1 %	2,1 %	3,7 %	24,1 %
2017	4,0 %	3,4 %	1,9 %	2,0 %	3,4 %	23,5 %
2018	4,1 %	3,4 %	1,7 %	1,7 %	3,1 %	20,9 %

Note : Les ratios calculés indiquent le pourcentage du volume des postes budgétaires composés de flux internes (cumulation les flux entre budgets principaux et annexes, et entre budgets des EPCI et de leurs communes-membres).
Source : élaboration des auteur.e.s

En distinguant les différentes étapes de consolidation, c'est l'agrégation entre les budgets principaux (BP) et les budgets annexes (BA) des EPCI qui implique la plus forte correction au niveau des sections du budget (5,4 % par exemple pour les dépenses de fonctionnement). Pour les dépenses d'équipement, l'étape de correction la plus importante est par contre celle de l'agrégation des flux entre communes et EPCI.

Valeurs aberrantes

Certains ensembles intercommunaux (38 cas) ont été exclus des traitements typologiques car ils présentaient des valeurs aberrantes pour certains postes budgétaires. Les conditions d'exclusion appliquées aux ensembles intercommunaux ont été définies par une observation qualitative des valeurs de chaque variable. Ils visent à exclure les ensembles intercommunaux qui présentent des valeurs ne reflétant pas

correctement leur réalité budgétaire. Ceci peut être dû à des erreurs dans l'affectation des postes, ou des mouvements budgétaires trop complexes pour être traités au cas par cas¹⁶⁸.

Ces conditions sont les suivantes :

- des dépenses d'équipement moyennes en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement qui baissent de plus de 35 % ou qui augmentent de plus de 20 % entre la période allant de 2014 à 2018 et celle allant de 2010 à 2013 ;
- un niveau de dépenses de fonctionnement (exprimé en euros par habitant) qui augmente en moyenne de plus de 5 % par an ou qui diminue de plus de - 3 % par an entre 2013 et 2018 ;
- un niveau de charges de personnel (exprimé en euros par habitant) qui augmente en moyenne de plus de 7 % par an ou diminue de plus de - 2 % par an entre 2013 et 2018.

¹⁶⁸ Le cas de la métropole de Lyon est emblématique de cette complexité budgétaire tout en étant très particulier, dans la mesure où la rupture de série observée au cours de la décennie 2010 provient de l'intégration en 2015 d'une partie du budget du département du Rhône.

Annexe n° 6 : Les principaux postes budgétaires

Cette annexe rappelle les principaux postes constitutifs des budgets des collectivités locales et fournit un tableau dressant la liste des postes mobilisés dans la présente recherche (TABLEAU 66).

Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement agrègent les flux de dépenses des immobilisations corporelles (c/ 20), incorporelles (c/ 21) et en cours (c/ 23)¹⁶⁹. En outre, optant pour une conception de l'investissement plus large que celle promue par la nomenclature M14, et en lien avec les pratiques de l'OFGL et la DGFIP, nous considérons comme faisant partie des dépenses d'équipement l'ensemble des travaux en régie (c/ 72) ainsi que les transferts de charges (c/ 79)¹⁷⁰, deux postes comptabilisés par la nomenclature M14 dans la section de fonctionnement. Notons cependant que ces deux postes budgétaires ne pesaient, en moyenne nationale, que pour 1,8 % des dépenses d'équipement en 2017.

Les dépenses d'équipement sont elles-mêmes subdivisées en dépenses d'équipement directes et indirectes. Les premières renvoient à l'ensemble des dépenses d'équipement engagées directement par la collectivité, tandis que les secondes recensent les dépenses d'équipement prenant la forme de subventions d'équipement versées par une collectivité à une autre organisation (une collectivité, une association, une entreprise délégataire, etc.). Ces subventions d'équipement – répertoriées au compte 204 dans la M14 – représentent une faible part des dépenses d'équipement (6,6 % en 2017 par exemple).

Nous considérons dans ce rapport que l'agrégat budgétaire des dépenses d'équipement constitue un proxy acceptable de l'investissement public local. Au-delà des limites de la définition économique de la FBCF pour approcher la réalité de l'investissement public local, ce choix, informé par les données de comptabilité publique dont nous disposons, présente cependant quelques insatisfactions méthodologiques et conceptuelles en étant aveugle à certaines formes d'investissement public (Ridoret, 2012). Par exemple, les contrats de partenariats (Partenariats Publics Privés - PPP) dont le coût est pour partie lié à la construction ou à la rénovation d'un équipement ou d'une infrastructure, s'ils relèvent bien de l'investissement public local, voient la redevance versée par la collectivité imputée aux dépenses de fonctionnement, sans que nous puissions la repérer. Par ailleurs, comme toutes les analyses conduites en matière de finances locales, du fait de verrous informationnels, sont passées sous silence les différences budgétaires entre collectivités tenant au fait qu'elles adoptent des modes de gestion différents de leurs équipements et services. Le budget de la collectivité n'est de toute évidence pas le même selon que, pour un équipement ou service donné, elle procède ou non à délégation en direction d'un opérateur privé.

¹⁶⁹ Au sein même de ces postes agrégés, des catégories affinées permettent de distinguer différents types de dépenses (notamment : achats de terrains, constructions de bâtiments, réseaux...). Cependant, en l'absence de comptabilité *fonctionnelle* adaptée dans les services de l'administration publique, il est impossible de déterminer la destination de l'investissement. En d'autres termes, on ne sait pas si l'achat d'un terrain ou la construction d'un équipement par une collectivité relève de sa politique sportive, culturelle, éducative, sociale, ou de développement économique. De la même manière, on ignore s'il s'agit d'un investissement nouveau ou d'un investissement pour renouvellement (d'un bâtiment, d'une infrastructure).

¹⁷⁰ Qui sont des contreparties d'opérations comptables qui ne peuvent pas être immédiatement affectées au moment de l'enregistrement comptable.

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont distinguées par la comptabilité publique en quatre principaux types¹⁷¹ :

Les charges de personnel regroupent la rémunération des personnels titulaires ou non-titulaires ainsi que les charges s'y rapportant, par exemple en matière de sécurité sociale ou de prévoyance. C'est le premier poste de dépense de fonctionnement des collectivités, avec 45 % des montants en moyenne en 2017 pour les collectivités du bloc local selon nos calculs.

Les charges générales correspondent aux dépenses de fonctionnement habituelles des collectivités. Il s'agit par exemple d'achats courants nécessaires à l'activité des services (combustibles, fournitures...) ou encore du paiement de services extérieurs permettant la réalisation ordinaire des services locaux (entretien et maintenance des immeubles et du mobilier, mais aussi frais postaux par exemple). Avec presque un tiers des montants, ce poste arrive en second après les dépenses de personnel.

Les autres dépenses de fonctionnement regroupent notamment les charges financières (intérêts des lignes de trésorerie et de la dette) et exceptionnelles (intérêts moratoires, subventions exceptionnelles) ainsi que les autres charges de gestion courante comme par exemple les indemnités et charges des élus ou des participations obligatoires à un syndicat mixte ou intercommunal (soit l'ensemble des chapitres c/ 65, à l'exception des subventions de fonctionnement versées à d'autres organisations : c/ 657). Ce poste compte en moyenne pour 15 % des dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc local selon nos estimations pour 2017.

Les subventions de fonctionnement sont quant à elles versées aux autres collectivités locales ou aux associations et personnes de droit privé. Par exemple, si une association sportive reçoit un financement de la collectivité, il sera comptabilisé à cet endroit. Ce poste pèse à peine 10 % des dépenses de fonctionnement.

Les recettes de la section d'investissement

Les recettes de la section d'investissement sont constituées par les nouveaux emprunts, les dotations et subventions d'investissement provenant d'autres organisations, le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les cessions de patrimoine public. Les recettes d'investissement associées à l'épargne brute, c'est-à-dire l'éventuel solde positif de la section de fonctionnement, constituent le financement de l'investissement.

Limités aux prêts souscrits lors de l'année en cours et d'une maturité supérieure à un an, **les nouveaux emprunts** ne peuvent servir qu'à financer l'investissement. Le Code général des collectivités territoriales précise que les nouveaux emprunts ne peuvent en aucun cas être affectés aux dépenses de fonctionnement. Les emprunts constituent un poste très important dans les recettes d'investissement puisqu'il représente en moyenne un peu moins de la moitié des ressources disponibles en 2017 (44 % des recettes d'investissement).

Les dotations et subventions d'investissement sont des sommes reçues par une collectivité dans la perspective de réaliser un investissement. Elles sont par exemple versées par l'État, les régions, les

¹⁷¹ Les nomenclatures budgétaires distinguent plusieurs niveaux de postes, en particulier les *articles*, niveau le plus fin d'imputations des recettes et dépenses, et les *chapitres* qui regroupent les articles par nature. Le niveau des chapitres est suffisant pour notre analyse.

départements ou un autre établissement public local. En 2017, elles assuraient 27 % des recettes d'investissement hors épargne brute des collectivités du bloc local.

Le **FCTVA** correspond au reversement par l'État de la TVA payée par la collectivité à l'occasion des dépenses d'investissement engagées dans les années précédentes. Le FCTVA est d'autant plus élevé que les investissements des années précédentes ont été importants. C'est une forme de subvention de l'État comptabilisée à part. Loin d'être négligeable, elle représentait en moyenne en 2017 13 % des recettes d'investissement des collectivités du bloc local.

Les **cessions** de patrimoine public (terrains, bâtiments, matériel) sont à peu près aussi importantes avec 12 % des recettes d'investissement en moyenne pour 2017. Bien que limitées en volume total, les cessions se distinguent en ce qu'elles constituent un levier de mobilisation de fonds propres potentiellement important pour la collectivité. Ces cessions peuvent s'inscrire dans une stratégie de mobilisation des ressources patrimoniales immobilières et foncières visant à soutenir une politique d'investissement ; et ce d'autant plus que les collectivités sont confrontées à une réduction des autres sources de financement. Si les cessions sont comptabilisées dans la M14 en tant que recette de fonctionnement (c/ 775), elles sont bel et bien considérées comme des recettes d'investissement (OFGL, 2019a).

Enfin **l'épargne brute** est constituée du solde excédentaire de la section de fonctionnement. Cette épargne brute vise à rembourser les emprunts passés et à financer les nouveaux investissements. La part disponible pour ces nouvelles dépenses d'équipement est connue sous le terme d'**épargne nette** : elle se calcule comme la différence entre l'épargne brute et les remboursements d'emprunts. Elle représente également des fonds propres pour la collectivité et totalise 30 % du financement de l'investissement en 2017.

Notons que l'épargne nette est un indicateur de l'équilibre du budget local (au sens de la règle d'équilibre réel fournie par le législateur). Une épargne nette négative signale en effet l'incapacité de la section de fonctionnement à couvrir les remboursements d'emprunts dus, contrairement donc aux prescriptions du Code général des collectivités territoriales relatives à l'emprunt. Mentionnons également que l'épargne nette incarne le lien fonctionnel entre les sections d'investissement et de fonctionnement : l'investissement est financé, dans une proportion plus ou moins grande, par un solde excédentaire de la section de fonctionnement, c'est-à-dire par le fait que les recettes de fonctionnement sont plus importantes que les dépenses de fonctionnement d'une collectivité donnée. Ce point est particulièrement important pour comprendre non seulement comment une transformation du niveau d'une recette (par exemple la baisse de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités) peut affecter le niveau d'investissement, mais aussi comment de multiples ajustements budgétaires dans la section de fonctionnement (une hausse des recettes fiscales et/ou une baisse de dépenses de fonctionnement) sont susceptibles de modérer, neutraliser, voire inverser l'effet de l'évolution à la hausse ou à la baisse du niveau d'une recette sur le niveau de l'investissement public local.

Enfin la **variation du fonds de roulement** (VDFR) correspond à la différence entre les dépenses d'investissement et la somme des recettes d'investissement et de l'épargne brute. Le fonds de roulement correspond ainsi à la somme des excédents définitifs dégagés par une collectivité. Notons que ces excédents sont conservés par le Trésor, car les collectivités ne sont pas autorisées à placer leurs excédents monétaires auprès des établissements bancaires.

TABEAU 66 – LISTE DES POSTES BUDGETAIRES RETENUS DANS LA RECHERCHE

Intitulé	Comptes dans la nomenclature M14	Intitulé	Comptes dans la nomenclature M14
Dépenses de fonctionnement		Recettes de fonctionnement	
Charges générales	c/60 + c/61 + c/62 + c/63	Fiscalité reversée*	c/732
Subventions	c/657	Produits des services et vente DGF	c/70
Charges de personnel	c/64	<i>Dont péréquation verticale</i>	c/741
		Droits de mutation	c/74121 + c/74123 + c/74127
		Produits services et ventes	c/7381
		Impôts locaux	c/70
			c/731
Dépenses d'investissement		Recettes d'investissement	
Dépenses d'équipement	c/20 + c/21 + c/23 + (c/72 + c/79)** (en dépenses)	Épargne brute	RF-DF
Remboursement des emprunts	c/16 - c/1645 - c/1688 - c/169 - c/16449 - c/166 (en dépenses)	Épargne nette	RF-DF-Remboursements des emprunts
		Cessions FCTVA	c/775
		Dotations et subventions (hors FCTVA)	c/10222 (recettes)
		Nouveaux emprunts	c/102 (hors c/10222)
			c/16 - c/1645 - c/1688 - c/169 - c/16449 - c/166 (en recettes)

Notes :

* Uniquement pour les communes

** les comptes 72 et 79 sont des opérations d'ordre : elles peuvent être budgétaires ou non-budgétaires, et sont des transferts d'argent à l'intérieur des budgets entre des postes budgétaires, notamment entre la section de fonctionnement et d'investissement.

Source : élaboration des auteur.e.s

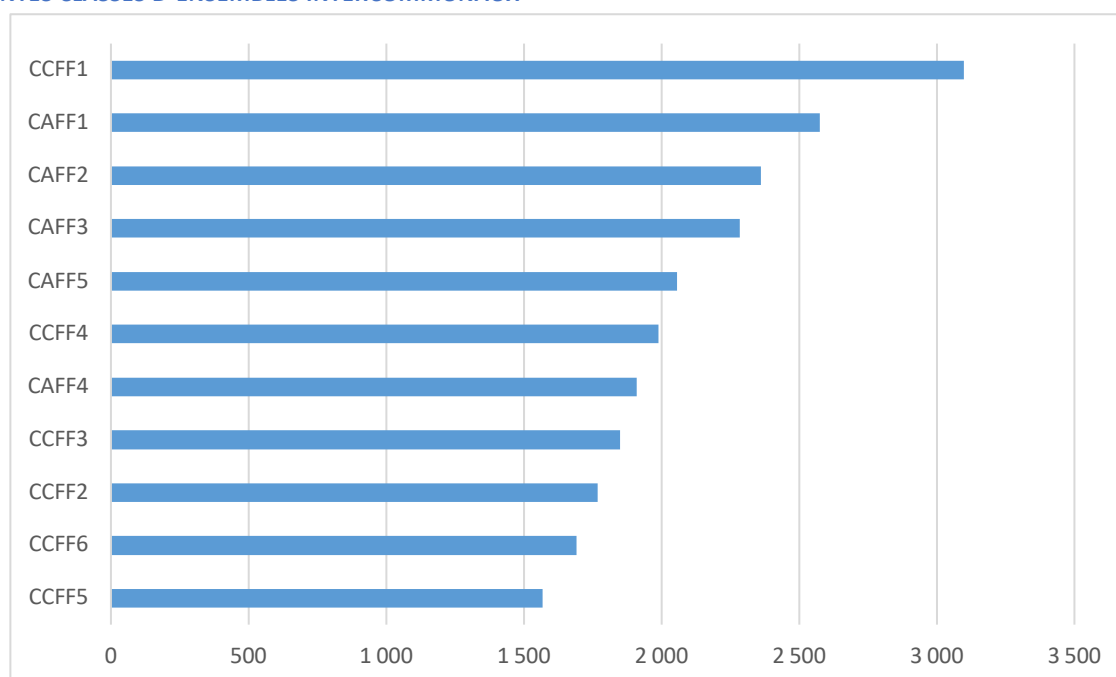
Annexe n° 7 : La persistance de la diversité des configurations budgétaires locales

Si la présente recherche porte sur la problématique de la mutation de l'investissement public local et de l'évolution des inégalités budgétaires entre collectivités, l'analyse fiscalo-financière adossée au traitement typologique offre d'autres enseignements pouvant intéresser plus généralement le domaine des finances publiques locales. Comment la diversité des configurations budgétaires locales du début des années 2010 a-t-elle évolué ? L'agenda de maîtrise des comptes publics a-t-il entraîné sa réduction, signalant une convergence ?

La conjonction entre une grande diversité des configurations budgétaires locales et la forte hétérogénéité des évolutions à l'œuvre durant les années 2010 se confortent pour aboutir à la persistance des différenciations budgétaires entre collectivités locales.

L'observation des profils dépensiers et d'investissement, ainsi que celle des modes de financement des investissements le confirment. Le niveau des dépenses par habitant reste par exemple très hétérogène durant toute la période, avec des écarts creusés entre la classe des ensembles intercommunaux les plus riches fiscalement et celle des ensembles intercommunaux qui le sont le moins. La **FIGURE 30** confirme cette observation pour la seconde moitié des années 2010 en soulignant les écarts budgétaires entre classes au sein des groupes d'ensembles intercommunaux respectivement des communautés d'agglomération et assimilées (CAFF1 *versus* CAFF4) et des communautés de communes (écart du simple au double entre CCFF1 *versus* CCFF5).

FIGURE 30 : NIVEAU MOYEN DES DEPENSES TOTALES EN EUROS PAR HABITANT ENTRE 2014 ET 2018 POUR LES DIFFERENTES CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX



Source : élaboration des auteur.e.s

Le profil d'investissement est lui aussi très diversifié. Il passe par un large éventail de cas de figure intermédiaires, depuis les ensembles intercommunaux à profil *très investisseur* ou *investisseur* à ceux qui le sont modérément, voire peu en moyenne, ainsi que depuis ceux qui sont à profil *très endetté* ou *endetté*, à ceux qui le sont moins. Un même constat de diversité l'emporte à la suite de l'analyse des modes de financement de l'investissement public local, depuis les ensembles intercommunaux qui recourent fortement à l'emprunt, à ceux qui mobilisent davantage d'épargne nette, des cessions et/ou des dotations et subventions d'équipements (pour une synthèse, voir le **TABLEAU 67** ci-dessous).

TABEAU 67 : SYNTHÈSE DES PROFILS BUDGÉTAIRES PAR CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUUX

	Niveau de dépenses	Investissement	Endettement	Recours à l'emprunt
CAFF1	Très élevé	Investisseurs	Élevé	Emprunteurs
CAFF2	Élevé	Peu investisseurs	Élevé	Emprunteurs
CAFF3	Moyennement élevé	Moyennement investisseurs	Élevé	Peu emprunteurs
CAFF4	Très peu élevé	Investisseurs	Élevé	Peu emprunteurs
CAFF5	Peu élevé	Peu investisseurs	Peu élevé	Peu emprunteurs
CCFF1	Très élevé	Investisseurs	Peu élevé	Peu emprunteurs
CCFF2	Moyennement élevé	Peu investisseurs	Peu élevé	Peu emprunteurs
CCFF3	Moyennement élevé	Investisseurs	Peu élevé	Peu emprunteurs
CCFF4	Élevé	Moyennement investisseurs	Élevé	Emprunteurs
CCFF5	Peu élevé	Peu investisseurs	Peu élevé	Peu emprunteurs
CCFF6	Peu élevé	Investisseurs	Peu élevé	Emprunteurs

Source : élaboration des auteur.e.s, à partir de la description des classes dans la section 4.

Pourquoi un tel maintien de la diversité des configurations budgétaires locales alors que le déploiement de politiques nationale et locale de resserrement de la contrainte budgétaire pourrait contribuer à une évolution plus convergente, par exemple en raison de l'adoption d'un agenda commun de limitation des dépenses publiques locales ?

Plusieurs éléments explicatifs sont apparus lors de notre analyse. Tout d'abord, les ensembles intercommunaux partent de *situations initiales distinctes*. C'est vrai de leur niveau de richesse, des composantes de leurs recettes et de leurs dépenses, et ce tant pour la section d'investissement que de fonctionnement. De telle sorte que mêmes des évolutions similaires sont susceptibles de reproduire les différences initiales, les budgets locaux pouvant évoluer de manière parallèle mais sans que leurs spécificités ne s'estompent.

Par ailleurs, les évolutions effectivement observées, en dépit de l'application à toutes les collectivités du gel puis de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, ne sont pas partagées universellement, loin s'en faut. En de nombreuses reprises des exceptions multiples sont apparues, ainsi que des cas hybrides ou intermédiaires. Ainsi pour ce qui concerne l'évolution de l'investissement public local, la déspecialisation n'empêche pas un cas de hausse des dépenses d'équipement, la stagnation pour certaines classes et des baisses très creusées dans d'autres, sans compter les classes où les évolutions ne sont pas significativement distinctes de la moyenne.

De surcroît, les évolutions ne sont pas systématiquement stables durant la période d'observation, ajoutant de la variabilité à la différenciation. C'est ce que révèle l'évolution des dépenses de fonctionnement qui connaît des situations de baisse, de hausse ou de stagnation continue, mais également des évolutions incertaines, soit qu'elles ne sont pas significatives durant la période, soit que des transformations importantes, voire des bifurcations apparaissent. Il en va ainsi de classes d'ensembles intercommunaux qui ne connaissent pas d'évolution significative de leurs dépenses de fonctionnement au début des années 2010 puis qui engagent alternativement une hausse ou une baisse soutenue durant la période allant de 2014 à 2018. C'est aussi le cas de l'une des classes dont la trajectoire est plus erratique encore avec l'alternance d'une première phase de hausse des dépenses de fonctionnement puis de baisse très creusée.

Un autre élément à prendre en compte tient au fait que les évolutions des configurations budgétaires locales durant les années 2010 sont en réalité très nombreuses. Elles s'appliquent à de multiples composantes des budgets. Pour les recettes par exemple, l'analyse a pointé pêle-mêle la variabilité des changements en matière de mix entre recettes propres ou d'origine extérieure, entre recettes définitives et temporaires (voir 6.4). Ceci a pour effet d'ouvrir l'éventail des trajectoires budgétaires possibles. Il en va de

même du côté des dépenses, avec des différences de proportion entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement selon le profil plus ou moins investisseur des ensembles intercommunaux, et que la déspecialisation ne suffit à gommer.

Enfin, les différences tiennent également au jeu complexe de décisions et de déterminants fiscalo-financiers reposant sur des caractéristiques locales. Ceci se traduit par des évolutions fiscalo-financières différentes à caractéristiques et marges de manœuvre similaires. C'est ce que montrent les différences entre des classes d'ensembles intercommunaux fiscalement riches et fortement affectés par la réduction de la dotation globale de fonctionnement, où les ajustements passent alternativement, ou de manière cumulée, par la réduction des dépenses, par un accroissement de la fiscalité, par des cessions de patrimoine public, etc.

Dans cette perspective, les différents facteurs entrant dans les politiques budgétaires locales n'ont pas un effet d'homogénéisation sur les trajectoires budgétaires des collectivités. Au contraire, la diversité des lignes de différenciation ouvre l'éventail des évolutions fiscalo-financières possibles. C'est vrai par exemple pour les marges de manœuvre budgétaires qui diffèrent fortement selon, par exemple, l'importance de l'endettement ou la faiblesse de la capacité à épargner. C'est aussi le cas pour les leviers d'ajustement effectivement opérés. Ainsi existe-t-il une forte différenciation entre d'une part des classes d'ensembles intercommunaux ayant anciennement mobilisé les contribuables locaux à travers un effort fiscal plus important mais qui ne font plus appel à ce levier, et d'autre part des classes d'ensembles intercommunaux disposant d'une forte marge de manœuvre en raison de taux de fiscalité locale historiquement moindres.

Au total, ces multiples aspects fonctionnent comme autant de curseurs qui ne jouent pas individuellement mais en combinaison, reflétant en cela l'interdépendance entre les postes budgétaires. La combinaison retenue, si elle est influencée par des règles transversales aux collectivités (règles financières et comptables fixées par l'Etat et s'appliquant aux budgets des collectivités, règles d'attribution des prêts par les établissements du crédit) est dès lors propre à chaque ensemble intercommunal. Ceci a pour effet de produire, et de reproduire, une diversité de configurations et de trajectoires budgétaires.

Annexe n° 8 : Analyse univariée des situations et trajectoires socio-territoriales : portrait-robot et comparaison des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées et des communautés de communes

La description de la situation et des dynamiques socio-territoriales des ensembles intercommunaux vise à fournir des repères pour mieux comprendre les spécificités de chacune des classes identifiées dans la typologie. La présentation distingue les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées (1) de ceux des communautés de communes (2). La liste des variables mobilisées est détaillée dans la section 3.4.2. Pour mémoire, les 24 variables sont organisées selon cinq ensembles :

- Dimension 1 : Organisation territoriale (taux de logements vacants, poids démographique de la ville centre, densité de population) ;
- Dimension 2 : Dynamiques démographiques et économiques de court terme (entre 2011 et 2016 pour les taux d'évolution de la population et de l'emploi et, faute de données plus récentes, entre 2006 et 2015 pour la production de logements neufs) ;
- Dimension 3 : Dynamiques démographiques et économiques de long terme (entre 1990 et 2011 pour les taux d'évolution de la population, de l'emploi industriel et de l'emploi) ;
- Dimension 4 : Orientation économique (parts des administrations publiques, des services ou de l'industrie au sein de l'emploi, concentration de l'emploi, capacité d'accueil touristique, localisation en montagne, taux de résidences secondaires) ;
- Dimension 5 : Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations (taux des 65 ans et plus, part des moins de 20 ans, taux de logements sociaux au sein des résidences principales, part des cadres puis des ouvriers au sein de la population active, salaire médian et inégalités salariales internes à l'ensemble intercommunal).

1. Analyse univariée des ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées

La présentation reprend les cinq dimensions retenues pour l'analyse typologique socio-territoriale. Le commentaire s'appuie sur le **TABLEAU 68** ci-dessous.

Dimension 1 : Organisation territoriale

La densité de population varie fortement entre les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. Celle-ci va de 29 hab./ km² pour les moins denses (comme l'ensemble intercommunal autour de Dignes-les-Bains) à 8 673 hab./km² dans celui de la Métropole du Grand Paris.

Le poids de la ville-centre est par contre assez similaire, représentant en moyenne un tiers du total de la population de l'ensemble intercommunal.

Les ensembles intercommunaux comprenant les taux les plus élevés de logements vacants (10 % et plus) se situent principalement dans le Centre et dans le Massif Central et ses franges (Bourges, Châteauroux, Guéret, Le Puy-en-Velay, Montluçon, Nevers, Roanne, Vichy, etc.), dans les ensembles intercommunaux de l'Est marqués par la désindustrialisation (Bar-le-Duc, Épinal, Saint-Dié-des-Vosges, etc.), ainsi que dans les agglomérations administratives petites et moyennes du Sud-Ouest (Auch, Castres, Carcassonne, Pau, Tarbes, Villeneuve-sur-Lot, etc.) et dans quelques villes touristiques (Béziers et Nice par exemple). À l'inverse, les

plus faibles taux de vacance se trouvent dans les villes littorales attractives (Ajaccio, Cannes, Fréjus, Olonne-sur-Mer, etc.), y compris quand ces dernières comportent une forte proportion de résidences secondaires. Fréjus compte par exemple 40 % de résidences secondaires, mais seulement 4 % de logements vacants.

Dimension 2 : Dynamiques démographiques et économiques à court-terme

Les systèmes territoriaux diffèrent également selon leur dynamique de court terme. Si la part de logements neufs pour la période de référence (2006-2015) s'élève à près de 13 % en moyenne, ce chiffre masque de fortes disparités territoriales (coefficient de variation de 0,40) comprises entre 4,6 % (ensemble intercommunal de Bar-le-Duc) et 32,8 % (Andernos-les-Bains). Les plus fortes proportions de logements neufs construits pendant la période de référence (20 % et plus) concernent les ensembles intercommunaux des littoraux atlantiques, de Bretagne, du Languedoc et de Corse, ainsi que quelques villes des Alpes (Thonon-les-Bains, Aix-les-Bains, Albertville notamment) et des métropoles régionales (l'ensemble Nantes-Saint-Nazaire ou encore Toulouse). La croissance de ces dernières est par ailleurs observée dans leur environnement immédiat, à l'image des ensembles intercommunaux de la CA le Muretin Agglo ou de celle de Ramonville-Saint-Agne dans la région urbaine toulousaine par exemple. Les territoires où les dynamiques de construction sont les plus faibles (moins de 1 % du stock de logements recensés) de la couronne parisienne (ensembles intercommunaux autour d'Evry, de Sarcelles, ou de Meaux), du Bassin Parisien (ensembles intercommunaux de Creil ou encore Franconville) dont les populations connaissent une situation socio-économique moins favorable, ainsi que dans les Hauts-de-France (ensembles intercommunaux de Denain, Hénin-Beaumont, Liévin, Maubeuge, Valenciennes...) et les Ardennes (ensemble intercommunal de Longwy).

Les ensembles intercommunaux qui accusent un déclin démographique marqué (taux d'évolution de la population compris entre -0,5 % à -1,1 % pour la période 2011-2016) se situent quant à eux dans le Centre (ensembles intercommunaux de Nevers ou de Montluçon par exemple), dans l'Est, notamment dans les Ardennes. Ceci comprend également les ensembles intercommunaux de villes moyennes administratives ou en reconversion économique comme celles d'Abbeville, de Boulogne-sur-Mer, ou encore Dieppe. Les territoires les plus dynamiques démographiquement à moyen terme se trouvent dans les périphéries métropolitaines (ensembles intercommunaux de la CA du Sicoval, de la CA Hérault-Méditerranée, de la CA Gaillac-Graulhet, de la CA Annemasse-les Voirons agglomération, ou encore de la CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart). Ils connaissent des taux supérieurs à 1,5 % pour la période de référence. Les territoires touristiques, comme ceux des ensembles intercommunaux de la CA Provence Verte, de la CA Pornic Agglo Pays de Retz et de la CA du Bassin d'Arcachon Nord affichent également des taux de croissance largement supérieurs à la moyenne nationale (plus de 1,6 % quand la moyenne pour l'ensemble des CA s'élève à 0,40 %).

Le déclin démographique précédemment évoqué recoupe souvent la géographie du déclin économique, caractérisé par un taux d'évolution de l'emploi négatif pour la période de référence (2011-2016). Il affecte particulièrement les ensembles intercommunaux constitués de villes moyennes touchées par un déclin industriel (Hayange, le Creusot), mais aussi les petites villes administratives fortement concernées par la reconfiguration territoriale des services administratifs et/ou leur fermeture (ensembles intercommunaux de Châteauroux, Thionville, Vesoul, ou Saint-Dizier notamment). A l'inverse, les plus fortes évolutions du taux d'emploi (1,5 % et plus) sont constatées dans les systèmes territoriaux ayant connu les croissances démographiques les plus élevées et où la part de l'économie présente est importante. Cela tient au fait que ces territoires connaissent une spécialisation touristique marquée (par exemple pour les ensembles intercommunaux d'Andernos-les-Bains, de la Teste-de-Buch, ou de Pornic), ou bien au fait qu'ils constituent les extensions résidentielles de métropoles et bénéficient à ce titre d'un desserrement des

services (par exemple l'ensemble intercommunal autour de Bussy-Saint-Georges), ou encore aux deux (ensemble intercommunal autour de Mauguio à proximité de Montpellier, ou encore de Brignoles en PACA).

Dimension 3 : Dynamiques démographiques et économiques à long terme

À long terme, les dynamiques démographiques et économiques sont également fortement différenciées territorialement. Le taux d'évolution de la population pour la période 1990-2011 est négatif dans les territoires de reconversion industrielle à l'image d'ensembles intercommunaux situés dans les Ardennes, les Vosges, le Creusot, le Nord de la France, la vallée de la Seine. A l'inverse, les territoires touristiques et péri-urbains des métropoles sont ceux qui connaissent la croissance la plus soutenue à long terme (ensembles intercommunaux de la CA Bassin d'Arcachon Nord, de la CA Provence Verte, de la CA le Muretin Agglo, ou encore de la CA Marne et Gondoire). Les systèmes territoriaux ayant bénéficié du desserrement des activités métropolitaines, ainsi que ceux qui sont historiquement spécialisés dans certaines activités de production (les ensembles intercommunaux de Grasse ou de Châteaurenard), connaissent des taux de création d'emplois industriels positifs pour la période de référence (1990-2011) quand la moyenne pour l'ensemble de la France métropolitaine est négative. Les espaces ayant connu une crise industrielle et des délocalisations dans les années 1980 sont aussi ceux pour lesquels le déclin s'accroît dans les deux décennies suivantes (ensembles intercommunaux de la CA de Cambrai, de la CA Chauny la Fère ou de celle de Longwy). À cette géographie de la désindustrialisation au long cours, s'ajoutent des ensembles intercommunaux ayant connu des crises récentes (ceux de la CA Flers Agglo ou encore de la CA de Forbach). Ce déclin industriel touche également le Centre à l'image de l'ensemble intercommunal de la CA du Grand Guéret, qui connaît le déclin d'emploi industriel le plus marqué pour la période de référence.

Dans ces territoires, le déclin économique est le plus marqué, comme l'illustrent les taux d'évolution de l'emploi négatifs pour la période 1990-2011, signe de difficultés à opérer une reconversion économique. Le départ de l'emploi industriel a signifié la déstructuration de leur tissu économique, sans que des créations d'emplois alternatives ne prennent complètement le relais. À l'inverse, les dynamiques de création d'emplois sont les plus fortes dans les espaces résidentiels eux-mêmes les plus dynamiques, témoignant à la fois du desserrement des activités métropolitaines et du caractère moteur, en termes de création d'emplois, de l'économie présentielle (on retrouve les ensembles intercommunaux des CA Marne et Gondoire, CA le Muretin Agglo, CA du Pays de l'Or, ou encore de la CA Provence Verte).

Dimension 4 : Orientation économique

La ventilation des types d'emplois salariés en 2016 conduit à distinguer dans un premier temps les territoires productifs (ensembles intercommunaux de Beaune, Cognac, ou Oyonnax par exemple), où la part d'emploi industriel constitue un tiers de l'emploi salarié total, des agglomérations où la part des emplois salariés dans l'administration dépasse 50 % et qui sont par conséquent les plus exposées aux restructurations des services publics (ensembles intercommunaux de Guéret, Privas, ou encore Mont-de-Marsan). Certains espaces franciliens (ensembles intercommunaux de Massy, de Montigny-le-Bretonneux, ou de Sarcelles) présentent une faible part d'emplois administratifs (20 % et moins) mais une forte proportion de services (entre 55 % et 67 %) et d'emplois industriels. La part des emplois du secteur des services varie fortement (entre 24 % et 67 %). Les chiffres les plus faibles en la matière distinguent d'une part les systèmes territoriaux spécialisés dans l'emploi industriel, et, d'autre part, ceux où les administrations publiques sont les principaux employeurs, sans développement parallèle d'une activité de services privés ou d'un tissu commercial dense. Les territoires où domine largement le secteur des services et du commerce (plus de 50 % de l'emploi salarié

total en 2015) sont situés dans les régions métropolitaines, en particulier francilienne et toulousaine, et dans les régions tournées vers l'économie touristique (ensembles intercommunaux de Cannes ou encore du Lubéron).

La concentration de l'emploi est également fortement différenciée selon les territoires et leur spécialisation économique. Les territoires industriels historiques, les extensions métropolitaines contemporaines et les territoires fortement tournés vers l'économie présentielle se caractérisent par des indices de concentration d'emplois compris entre 52 % et 70 %. A l'inverse, certains territoires drainent un nombre d'actifs bien supérieur à leur population active, comme c'est le cas de certains centres administratifs (ensembles intercommunaux d'Amiens, de Rodez, de Nancy ou de Nevers notamment) et de certains territoires historiquement industriels (ensembles intercommunaux autour d'Auxerre, de Caen ou du Mans) dans lesquels l'indice de concentration de l'emploi est supérieur à 160 % en 2016.

Les territoires qui présentent les plus faibles capacités touristiques sont ceux qui constituent les extensions résidentielles des métropoles, dont la croissance est indépendante des dynamiques touristiques, ainsi que les espaces de déclin économique et industriel. À l'inverse, les plus fortes capacités touristiques se situent dans les territoires littoraux atlantique, méditerranéen et de la mer du Nord (par exemple les ensembles intercommunaux de Royan, Berck, ou Fréjus). La géographie des territoires possédant une part importante de résidences secondaires (plus de 20 %) distingue également les espaces du Languedoc, de la Vendée et de Bretagne. L'indice de montagne est appliqué à 51 ensembles intercommunaux, soit environ 20% d'entre eux.

Dimension 5 : Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations

En 2016, les ensembles intercommunaux où la part des plus de 65 ans est la plus faible se situent dans les régions métropolitaines (parisienne, genevoise, toulousaine et lilloise) avec des taux inférieurs à 15 %. Les taux les plus élevés (plus de 25 %) se situent quant à eux dans le Centre et sur les franges du massif Central (les ensembles intercommunaux autour de Vichy, Bergerac, Montluçon, le Creusot, ou Tulle notamment), en Bretagne (autour de Concarneau ou de Paimpol), dans le Sud-Ouest (autour de Castres ou de Villeneuve-sur-Lot) et dans le Languedoc (ensembles intercommunaux d'Agde ou de Mauguio). Les territoires où la part des moins de vingt ans est la plus faible (moins de 20 %) se trouvent principalement dans le Massif Central (ensembles intercommunaux des CA constituées autour de Tulle, Vichy, Guéret, Aurillac, ou encore Le Creusot). Quelques territoires littoraux ou de moyenne montagne (ensembles intercommunaux de la CA de Menton, de Concarneau, du Trégor, d'Ajaccio, ou de Toulon) comptent une proportion similaire de moins de vingt ans. La proportion la plus élevée de moins de vingt ans (28 %) se trouve dans les ensembles intercommunaux proches de métropoles avec par exemple ceux de Chelles, Melun, ou Mantes-la-Jolie, ou encore de Vitré à proximité de Rennes.

Les taux de logements sociaux, compris entre 5 % (pour l'ensemble intercommunal de la CA Redon agglomération) et environ 30 % (pour l'ensemble intercommunal de la CA Saint-Quentin-en-Yvelines) témoignent d'histoires urbaines et de politiques de logement différenciées. Les ensembles intercommunaux composés de petites villes administratives (Marmande, Issoire) et les villes touristiques (Olonne-sur-Mer, Agde, Menton) qui comptent moins de 6 % de HLM en 2016 s'opposent aux territoires industriels où les pouvoirs publics ont de longue date développé le parc social. Les ensembles des agglomérations du Havre, Dieppe, Melun, Rouen, Boulogne-sur-Mer ou Louviers dans la vallée de la Seine, comptent ainsi plus de 25 % de HLM à l'échelle de la CA, pour une moyenne nationale voisine de 7 %.

En marge des créations d'emplois, certains territoires comptent plus de 20 % d'actifs au chômage, pour une moyenne de 14,7 % pour l'ensemble des ensembles intercommunaux du groupe des communautés d'agglomération et assimilées. C'est le cas pour les territoires des villes moyennes ou en reconversion industrielle (Perpignan, Boulogne-sur-mer, Alès, Soisson, Béziers, Laon, Tergnier, Forbach). Les taux les plus faibles (10 % ou moins) concernent les ensembles intercommunaux d'Aurillac, de Tulle et de Montbrison dans le Massif Central, des territoires franciliens (ensembles intercommunaux de Massy, Fontainebleau, ou Bussy-Saint-Georges) et alpins (autour d'Albertville, d'Aix-les-Bains, ou de Voiron). Ils illustrent la diversité des situations territoriales où le chômage concerne une faible part des actifs.

La distribution spatiale des cadres est fortement différenciée au sein du territoire national (coefficient de variation de 0,46). Elle oppose les espaces ouvriers qui comptent moins de 4 % de cadres parmi les actifs (Tergnier, Flers, Bressuire) et ceux où un actif sur cinq appartient à cette catégorie socio-professionnelle. Ce dernier groupe comprend des ensembles aisés franciliens (les ensembles intercommunaux de Fontainebleau, de Massy, de Versailles, ou de Rambouillet) et d'autres tournées vers l'industrie de pointe (ensembles intercommunaux de Grenoble ou de Toulouse). La distribution spatiale des ouvriers distingue les territoires à faible tissu industriel de ceux qui sont historiquement marqués par les activités manufacturières ou qui connaissent un desserrement contemporain de ce secteur. Les ensembles des CA de Louviers, Château-Thierry, Fécamp, Cognac, Saint-Avold, Flers, Saint-Dié-des-Vosges comptent ainsi plus de 17 % d'ouvriers pour une moyenne nationale voisine de 13 % en 2016. Les taux les plus faibles (8 % ou moins) témoignent de trajectoires économiques diverses. Les systèmes territoriaux historiquement peu industriels (les ensembles de Deuil-la-Barre, Montpellier, Cannes, Royan, ou Fréjus par exemple) côtoient ceux qui ont connu une diminution de leur base industrielle (comme à Paris) ou un report de ces activités en dehors des limites de l'ensemble intercommunal (Toulouse, Nice).

Sans surprise, les systèmes territoriaux où les salaires médians sont les plus modestes (moins de 18 500 €, pour un salaire médian national autour de 20 000 € en 2015) se situent dans le giron de petites villes moyennes. On les trouve en particulier dans les Hauts-de-France (ensembles intercommunaux de Saint-Quentin, Douai, Charleville-Mézière, Laon, Saint-Omer et Béthune) et dans un grand sud-ouest (ensemble intercommunal de la CA de Carcassonne). Ce sous-groupe contient également des territoires marqués par la désindustrialisation (ensembles intercommunaux d'Alès, Saint-Dizier, Tergnier et Forbach) et des espaces plutôt touristiques où partant, l'emploi saisonnier est généralement important (ensembles intercommunaux de la CU Perpignan Méditerranée, de la CA Hérault-Méditerranée et de la CA d'Arles-Crau-Camargue). Les salaires médians les plus élevés (plus de 23 000 €) sont observés (ou constatés) dans les territoires sous influence de la métropole genevoise et en Ile-de-France (ensembles intercommunaux des CA Marne et Gondoire, CA Val Parisis et CA Cœur d'Essonne Agglomération).

Les territoires les plus homogènes en termes de revenus (où le coefficient de variation du revenu médian des communes de chaque ensemble intercommunal est inférieur à 0,06) sont dans les faits très divers : ensembles intercommunaux constitués de petites villes marquées par la désindustrialisation (Châteauroux, Vendôme, Flers), villes moyennes plus ou moins en déprise (Fougère, Quimperlé, La Roche-Sur-Yon, Dax, Saintes, Dinan, Montauban, Vitré et Châtellerauld), centres régionaux comme les ensembles intercommunaux constitués autour d'Angers et de Limoges, villes littorales peu dynamiques (autour d'Agde ou de Narbonne), stations touristiques de standing (ensemble intercommunal de la CA Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique), périphéries métropolitaines aisées (ensemble intercommunal autour de Mauguio). Les contrastes salariaux les plus marqués (coefficient de variation de 0,15 ou plus) se situent dans les anciennes régions industrielles urbaines, en particulier dans les Hauts-de-France (ensembles intercommunaux autour de Valenciennes, Creil, Liévin ou Lille) et dans les banlieues résidentielles aisées (ensembles intercommunaux de la CA du Sicoval à Toulouse ou de la CA Communauté Paris-Saclay).

TABEAU 68 : RESUME DES VARIABLES UTILISEES DANS LA TYPOLOGIE SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

		Moyenne	Médiane	Écart-Type	Coefficient de variation	Minimum	Maximum
Dim 1	Organisation territoriale						
ST01	tx_lgmt_vacants_16	8,27	8,30	2,07	0,25	3,16	14,90
ST02	poids_ville_centre	38,01 %	37,99 %	15,92 %	0,42	9,03 %	81,17 %
ST03	densite_pop_16	460	201	762	2	29	8,673
Dim 2	Dynamiques démographiques et économiques à court terme						
ST04	nb_lgmt_neufs_0615	12,88	11,90	5,13	0,40	4,60	32,80
ST05	tx_evol_pop_1116	0,40	0,34	0,57	1,42	-1,09	2,23
ST06	tx_evol_emploi_1116	-0,04	-0,10	0,72	-20,28	-1,56	3,14
Dim 3	Dynamiques démographiques et économiques à long terme						
ST07	evol_pop_9011	0,01	0,00	0,01	1,14	-0,01	0,05
ST08	evol_indus_9011	-0,03	-0,03	0,02	-0,77	-0,12	0,04
ST09	evol_emploi_9011	0,01	0,01	0,01	0,96	-0,01	0,06
Dim 4	Orientation économiques						
ST10	part_emploi_admin	36,02	35,80	7,22	0,20	16,40	58,30
ST11	part_emploi_services	41,14	41,20	7,63	0,19	23,90	67,10
ST12	part_emploi_industrie	15,38	13,50	7,88	0,51	3,00	44,10
ST13	concentration_emploi_16	107,86	111,26	21,78	0,20	44,69	172,25
ST14	tourisme	0,03	0,01	0,04	1,40	0,00	0,30
ST15	montagne	0,08	0,00	0,22	2,73	0,00	1,00
ST16	tx_resid_second_16	6,13	3,14	7,78	1,27	0,24	40,75
Dim 5	Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations						
ST17	tx_65plus_16	20,50	20,59	4,05	0,20	9,96	37,41
ST18	tx_moins20_16	23,86	23,65	2,38	0,10	15,91	31,29
ST19	tx_HLM_16	15,11	14,11	6,99	0,46	2,97	43,03
ST20	tx_chomage_1564ans_16	14,70	14,48	3,22	0,22	7,70	26,67
ST21	tx_ouvriers_16	13,02	12,70	3,15	0,24	4,71	23,15
ST22	tx_cadres_16	7,45	6,51	3,44	0,46	3,39	24,03
ST23	MED15	20 380	20 206	1 909	0,09	15 987	29 340
ST24	MED15_cv	0,094	0,086	0,035	0,38	0,018	0,094

Note : En gras, valeurs significatives à 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

2. Analyse univariée des communautés de communes

La description des variables s'appuie sur le commentaire du [TABLEAU 69](#) ci-dessous.

Dimension 1 : Organisation territoriale

Tout comme pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, la moyenne des densités (79 hab./km²) masque des différences importantes dans la répartition du peuplement. Aux campagnes très urbanisées des Hauts-de-France (ensemble intercommunal de la CC de la Haute Deûle), des franges franciliennes (ensemble de la CC du Haut-Val-d'Oise ou de celle de Brie-Comte-Robert) et des littoraux (ensemble intercommunal de la CC Sud-Roussillon), dont les densités dépassent 500 habitants par km², s'opposent des territoires de moyenne montagne et les piémonts où les densités sont inférieures à 10 habitants par km² (ensembles intercommunaux situés en Aubrac, dans les Cévennes, l'Ariège, le Larzac, la vallée de l'Ubaye, ou dans le Diois).

Le poids de la ville-centre varie également fortement en fonction des contextes territoriaux. Il est élevé dans les territoires de montagne faiblement touristiques (ensembles intercommunaux des CC Cœur de Lozère, CC Centre Corse, ou CC Millau Grand Causse), plus faible dans les espaces historiquement industriels et dans ceux sous influence métropolitaine mais disposant d'un faible poids administratif.

Les taux les plus élevés de logements vacants (plus de 15 %) se situent dans des ensembles intercommunaux anciennement industriels (comme ceux constitués autour de Decazeville ou de Thiers) et dans les franges du Massif Central (dans le Nivernais ou le Berry). Comme pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, les taux de logements vacants les plus faibles (moins de 3 %) sont observés, dans les régions touristiques (Corse du Sud, Alpes, Ile de Noirmoutier, Ile de Ré).

Dimension 2 : Dynamiques démographiques et économiques à court-terme

Ici aussi, les communautés de communes du centre de la France connaissent une faible dynamique de construction dans la période de référence, avec moins de 4 % d'augmentation du stock de logements neufs entre 2006 et 2015 (Berry, pays d'Issoudun, Nivernais). C'est également le cas des franges rurales des Hauts-de-France, des Ardennes (Thiérache, vallée de la Sambre) et de la Bourgogne. Les plus fortes dynamiques de construction se situent dans les territoires fortement touristiques (40 % de logements neufs dans la période de référence pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes du Sud Corse, des Pyrénées Catalanes, du Queyras, du Haut-Chablais, du Val Vanoise ou de la Haute-Tarentaise).

Les dynamiques démographiques sont quant à elles assez modestes en moyenne (le taux moyen d'évolution de la population est proche de 0,01 % pour la période 2011-2016), tout en présentant des disparités territoriales fortes. Le déclin démographique est plus marqué dans les territoires de moyenne montagne et dans ceux historiquement industriels. Dans les espaces structurés historiquement par une agriculture extensive et une industrie disséminée (Massif Central, Grand Est, franges rurales du Nord), la contraction démographique est supérieure à - 1 % pour la période de référence (1990-2011). Les arrière-pays ruraux des espaces historiquement industriels connaissent un déclin démographique et économique moins marqué que ceux du Massif Central. Les évolutions démographiques les plus positives (taux d'évolution de 2 % et plus) se situent principalement dans les arrière-pays sous influence métropolitaine (Toulouse, Bordeaux, Genève).

Les territoires connaissant un fort déclin démographique sont également affectés par une contraction de l'activité économique, repérée par une diminution du taux d'emploi. Cette dernière est en moyenne plus fortement marquée que dans les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées avec - 1,1 % entre 2011 et 2016. Dans certains ensembles intercommunaux constitués autour de communautés de communes de moyenne montagne et du Centre (Haut-Jura, Hautes-Vosges, région de Tonnerre, Cher), la baisse se situe entre - 2,5 % et - 4,5 %. On observe des évolutions positives du taux d'emploi principalement dans des territoires bénéficiant de la croissance des métropoles régionales (arrière-pays de Rennes, Toulouse et Montpellier).

Dimension 3 : Dynamiques démographiques et économiques à long terme

La géographie du déclin démographique à long terme est assez semblable à celle observée pour l'univers des communautés d'agglomération et assimilées. Le Centre et le Massif Central (ensembles intercommunaux de Vierzon ou de Vassivière), le piémont pyrénéen (Lavelanet) et les Ardennes (Givet) connaissent les baisses les plus fortes. À ce sous-groupe s'ajoutent les territoires qui sont affectés par une désindustrialisation au long cours (ensembles intercommunaux de Decazeville ou de Bar-Sur-Aube). À l'inverse, les territoires les plus dynamiques (plus de 2 %) se situent dans les arrière-pays des régions touristiques littorales ou de haute-montagne ainsi que de certaines métropoles, à l'image des franges toulousaine, montpelliéraine et genevoise. L'arrière-pays provençal est également concerné par cette croissance démographique supérieure à la moyenne des communautés de communes.

Le déclin économique, caractérisé par une évolution négative de l'emploi entre 1990 et 2011 présente une géographie similaire, affectant principalement les régions peu denses de moyenne montagne et les anciens territoires industriels. A l'inverse, les évolutions positives accompagnent la croissance démographique des ensembles intercommunaux de communautés de communes intégrées aux dynamiques métropolitaines et touristiques et bénéficiant du développement de l'économie présentielle.

Le déclin industriel entre 1990 et 2011 ne touche pas seulement les territoires des régions historiquement dominées par les industries extractives et de transformation des matières premières. Il concerne également des espaces où s'est développée historiquement une industrie diffuse, en lien parfois avec les productions agricoles. La baisse du taux d'emploi industriel dans certains ensembles intercommunaux témoigne ainsi des restructurations que connaît cette industrie depuis une trentaine d'années, caractérisées notamment par une concentration des activités à proximité des nœuds de transport et dans les périphéries périurbaines. Les dynamiques industrielles positives concernent les ensembles intercommunaux des communautés de communes pris dans les dynamiques de régions dont l'industrie est en expansion depuis une trentaine d'années (agro-alimentaire en Bretagne, chimie, pharmacie et biotechnologies dans la région lyonnaise) et les régions touristiques, en particulier insulaires, dans lesquelles se développe une industrie de transformation en lien avec la croissance de l'économie présentielle.

Dimension 4 : Orientation économique

La répartition des services distingue fortement les territoires touristiques à très haut niveau de services (stations de sport d'hiver des Alpes, stations balnéaires de la Côte Fleurie) des territoires dont le taux d'emplois salariés dans les services se situe bien en-deçà de la moyenne de l'univers des communautés de communes (environ 30 %). Ces derniers se situent principalement dans les zones de moyenne montagne et

dans les espaces ruraux peu denses du Massif Central. Les chiffres concernant la concentration de l'emploi dessinent un tableau diversifié des configurations territoriales dans les ensembles intercommunaux des communautés de communes. Les territoires dont le ratio est de 130 % de la population active se situent à la fois dans les zones touristiques de haute-montagne, et dans les centres de services qui desservent les territoires à vocation rurale (Lozère, Perche, Corse du Nord). A l'inverse, les territoires qui présentent un ratio de 35 % ou moins se situent dans les territoires ruraux éloignés des centres de services.

Le taux de résidences secondaires avoisine 6 % en moyenne mais varie entre la quasi-absence (ensemble intercommunal de la CC Freyming-Merlebach) et une part atteignant jusqu'à 75 % (pour l'ensemble intercommunal de Font-Romeu). De façon plus prononcée que pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées, cette variable permet d'identifier les territoires dont la spécialisation est exclusivement tournée vers l'économie présentielle et touristique. Les ensembles intercommunaux de communautés de communes littorales et de haute-montagne comptent ainsi plus de 50 % de résidences secondaires. D'autres territoires touristiques, en particulier balnéaires, affichent des taux similaires de résidences secondaires, en particulier à proximité de Trouville, de l'Île-de-Ré, Noirmoutier, Lacanau et sur la côte d'Azur. Sans que l'information ne soit complètement redondante avec celle des taux de résidences secondaires, l'indice des capacités d'accueil touristique retrouve une géographie similaire.

Enfin, 130 ensembles intercommunaux relevant des communautés de communes bénéficient d'un classement en tant que territoire de montagne. Ceci inclut à la fois les stations à haut niveau de services et des territoires de moyenne montagne moins équipés.

Dimension 5 : Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations

La proportion de personnes âgées de 65 ans et plus varie entre 11,5 % et 38 % environ. Le coefficient de variation (0,23) témoigne d'une répartition assez différenciée au sein des ensembles intercommunaux des communautés de communes. Les taux les plus élevés (supérieurs à 34 %) se retrouvent dans des espaces sous influence des communautés d'agglomération touristiques, en particulier les arrière-pays littoraux, ou métropolitaines ainsi que dans des territoires ruraux peu denses (comme le Morvan) et de moyenne montagne (Aubrac, Creuse). Les taux les plus faibles (moins de 13 %) sont observés dans les territoires de haute-montagne à haut niveau de service et qui sont fortement tournés vers l'économie présentielle. La distribution des taux de personnes âgées de moins de vingt ans témoigne de dynamiques similaires. Les taux les plus élevés (plus de 30 %) sont observés dans les ensembles des communautés de communes sous influence de l'expansion métropolitaine, en particulier les territoires situés en lisière de l'agglomération francilienne. Les taux les plus faibles (moins de 15 %) concernent aussi bien des territoires en déclin économique et ou démographique que ceux structurés par l'économie présentielle, sans que des types de territoires particuliers n'apparaissent à première vue.

La distribution des logements sociaux varie également beaucoup d'un territoire à l'autre. Seule une dizaine d'ensembles intercommunaux comportent un parc HLM de plus de 20 %. Les ensembles intercommunaux de Vitry-le-François ou de Bar-sur-Aube illustrent ces situations territoriales singulières en matière d'habitat social, parmi des ensembles intercommunaux de communautés de communes dominés par la propriété privée (6 % d'HLM en 2015 en moyenne pour les ensembles intercommunaux de l'univers des communautés de communes contre 15 % pour ceux des communautés d'agglomération et assimilées).

Les taux de chômage les plus élevés (plus de 20 %) se situent en majorité dans des territoires fortement marqués par la désindustrialisation. Comme pour les ensembles des communautés

d'agglomération et assimilées, ces taux indiquent la faible requalification économique et fonctionnelle de ces territoires à la suite des cycles de désindustrialisation. Les taux les plus faibles (moins de 5 %) sont dans les territoires dominés par l'économie présentielle, en particulier de haute-montagne, mais concernent également des territoires de moyenne montagne sans qu'une géographie puisse être dégagée plus précisément.

La distribution spatiale du taux de cadres dans la population active suit une répartition semblable à celle constatée pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. Les taux les plus élevés (plus de 15 %) distinguent des espaces sous influence métropolitaine, en particulier ceux qui sont intégrés aux dynamiques franciliennes ou voisins de la métropole genevoise. Sur les 966 recensés, seuls 13 ensembles intercommunaux comptent plus de 15 % de cadres dans la population active alors que 560 en dénombrent moins de 5 %. Au-delà des dynamiques différenciées d'intégration métropolitaine de certains ensembles intercommunaux, ces chiffres témoignent également d'une distribution spatiale fortement concentrée entre les territoires des communautés de communes. Les taux les plus faibles (moins de 2 %) sont observés dans les régions ouvrières fortement touchées par la désindustrialisation.

La distribution des taux d'ouvriers dans la population active reflète l'histoire et les spécialisations industrielles. Les taux les plus élevés (plus de 20 %) sont recensés dans les régions agricoles ayant développé une industrie de transformation, ainsi que dans les régions forestières. Les taux les plus faibles (moins de 5 %) caractérisent des ensembles intercommunaux de communautés de communes sous influence métropolitaine.

Les revenus médians en 2015 constituent une des variables les plus discriminantes pour les territoires des communautés de communes. Les écarts sont d'ailleurs plus marqués que pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération et assimilées. Cela peut s'expliquer par l'observation de certaines particularités. C'est le cas des situations frontalières qui offrent un accès à des bassins d'emplois où les rémunérations sont plus élevées qu'en France (Luxembourg, Suisse). Le Jura et les territoires lémaniques possèdent ainsi un niveau médian de revenus supérieur à 30 000 euros. C'est aussi le cas de certains espaces résidentiels franciliens aisés (ensembles intercommunaux autour de Saint-Rémy-lès-Chevreuse ou encore de la CC Gally Mauldre) pour lesquels le revenu est au-dessus du revenu médian maximum observé dans les ensembles de communautés d'agglomération et assimilées. La géographie résidentielle des cadres suit une distribution similaire, dans le sillage de la métropolisation francilienne (20 % de cadres et plus dans les ensembles intercommunaux des CC des Yvelines) et sur les contreforts alpins à proximité de Grenoble (CC Grésivaudan).

TABEAU 69 : RESUME DES VARIABLES UTILISEES DANS LA TYPOLOGIE SOCIO-TERRITORIALE POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUUX DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

		Moyenne	Médiane	Écart-Type	Coefficient de variation	Minimum	Maximum
Dim 1	Organisation territoriale						
ST01	tx_lgmt_vacants_16	9,19	8,98	2,86	0,31	1,16	18,54
ST02	poids_ville_centre	0,27	0,24	0,13	0,48	0,06	0,83
ST03	densite_pop_16	79,16	50,83	90,34	1,14	6,04	1,020,11
Dim 2	Dynamiques démographiques et économiques à court terme						
ST04	nb_lgmt_neufs_0615	13,11	11,60	7,46	0,57	3,30	70,10
ST05	tx_evol_pop_1116	0,01	0,01	0,01	1,06	-0,01	0,03
ST06	tx_evol_emploi_1116	-0,08	-0,14	1,05	-12,63	-4,45	3,80
Dim 3	Dynamiques démographiques et économiques à long terme						
ST07	evol_pop_9011	0,00	0,00	0,01	5,11	-0,08	0,06
ST08	evol_indus_9011	-0,07	-0,06	0,06	-0,86	-0,45	0,06
ST09	evol_emploi_9011	0,29	0,24	0,75	2,59	-1,47	3,93
Dim 4	Orientation économiques						
ST10	part_emploi_admin	33,00	32,20	10,37	0,31	8,10	71,80
ST11	part_emploi_services	33,54	32,20	9,71	0,29	12,70	85,20
ST12	part_emploi_industrie	20,97	19,40	11,21	0,53	0,90	61,90
ST13	concentration_emploi_16	77,83	76,80	22,86	0,29	32,26	161,88
ST14	tourisme	0,05	0,02	0,10	2,03	0,00	0,95
ST15	montagne	0,20	0,00	0,37	1,83	0,00	1,00
ST16	tx_resid_second_16	12,25	7,70	12,52	1,02	0,20	75,25
Dim 5	Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations						
ST17	tx_65plus_16	22,34	21,63	5,23	0,23	11,48	38,31
ST18	tx_moins20_16	23,07	23,28	3,27	0,14	13,94	30,55
ST19	tx_HLM_16	6,56	5,66	4,18	0,64	0,04	29,85
ST20	tx_chomage_1564ans_16	12,05	11,74	3,27	0,27	3,45	26,26
ST21	tx_ouvriers_16	14,87	14,89	3,72	0,25	3,68	30,94
ST22	tx_cadres_16	5,35	4,58	2,78	0,52	1,80	23,60
ST23	MED15	20 237	19 719	2 287	0,11	15 904	36 499
ST24	MED15_cv	0,072	0,069	0,024	0,33	0,017	0,177

Note : En gras, valeurs significatives à 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Annexe n°9 : Les classes de la typologie socio-territoriale portant sur les ensembles intercommunaux constitués par des communautés d'agglomération et assimilées

TABEAU 70 : INDICATEURS TERRITORIAUX DES CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

		Moyenne	CAST1	CAST2	CAST3	CAST4	CAST5
	N	236	69	51	56	34	26
Dim 1	Organisation territoriale						
ST01	tx_lgmt_vacants_16	8,3	10,0	8,6	7,8	6,8	6,1
ST02	poids_ville_centre	0,4	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3
ST03	densite_pop_16	459,8	187,9	166,1	607,2	295,1	1655,2
Dim 2	Dynamiques démographiques et économiques à court terme						
ST04	nb_lgmt_neufs_0615	12,9	10,1	11,7	11,7	19,9	15,9
ST05	tx_evol_pop_1116	0,40	-0,02	0,41	0,38	0,84	0,97
ST06	tx_evol_emploi_1116	0,0	-0,5	0,0	-0,2	0,5	0,6
Dim 3	Dynamiques démographiques et économiques à long terme						
ST07	evol_pop_9011	0,006	0,002	0,006	0,003	0,012	0,010
ST08	evol_indus_9011	-0,032	-0,046	-0,035	-0,030	-0,009	-0,024
ST09	evol_emploi_9011	0,009	0,004	0,007	0,007	0,017	0,014
Dim 4	Orientation économiques						
ST10	part_emploi_admin	36,0	40,9	30,8	38,1	34,7	30,5
ST11	part_emploi_services	41,1	37,5	35,0	43,5	47,2	49,9
ST12	part_emploi_industrie	15,4	14,5	25,2	12,4	9,6	12,4
ST13	concentration_emploi_16	107,9	116,9	94,7	122,1	100,4	88,7
ST14	tourisme	0,027	0,022	0,017	0,014	0,084	0,012
ST15	montagne	0,080	0,140	0,105	0,019	0,043	0,056
ST16	tx_resid_second_16	6,1	5,2	4,2	2,1	20,3	2,6
Dim 5	Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations						
ST17	tx_65plus_16	20,5	23,0	19,7	17,9	25,0	15,1
ST18	tx_moins20_16	23,9	22,3	24,8	25,2	21,5	26,2
ST19	tx_HLM_16	15,1	13,5	12,6	21,9	8,7	17,9
ST20	tx_chomage_1564ans_16	15	15,0	13,1	16,8	15,2	11,8
ST21	tx_ouvriers_16	13,0	13,1	16,3	12,9	10,4	9,9
ST22	tx_cadres_16	7	5,8	5,9	8,0	6,8	14,4
ST23	MED15	20380,2	19723,1	20167,6	19630,0	20555,6	23928,1
ST24	MED15_CV	0,1	0,08	0,07	0,11	0,081	0,13
	Variables illustratives						
ST25	stabilite	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	0,7
ST26	population_moy	168 728	93 763	86 829	221 581	107 565	494 466
ST27	Pfisc_h_moy	968,3	845,5	917,3	996,3	1093,9	1169,4
ST28	perequation_h_evol	0,04	0,05	0,05	0,05	0,02	0,02
ST29	dep_eq_h_moy	605,9	555,4	565,0	658,2	698,6	586,3

Note : En gras, valeurs significativement différentes des autres ensembles intercommunaux au seuil de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Annexe n° 10 : Les classes de la typologie socio-territoriale portant sur les ensembles intercommunaux constitués par des communautés de communes

TABLEAU 71 : INDICATEURS TERRITORIAUX DES CLASSES D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET ASSIMILEES

	Moyenne	CCST1	CCST2	CCST3	CCST4	CCST5	CCST6	
N	996	173	218	199	66	191	119	
Dim 1	Organisation territoriale							
ST01	tx_lgmt_vacants_16	9,2	11,6	11,3	9,2	5,7	7,7	6,2
ST02	poids_ville_centre	0,266	0,261	0,319	0,195	0,334	0,268	0,251
ST03	densite_pop_16	79,2	29,2	59,2	50,5	65,4	113,1	189,5
Dim 2	Dynamiques démographiques et économiques à court terme							
ST04	nb_lgmt_neufs_0615	13,1	11,2	8,2	11,5	31,1	13,1	17,6
ST05	tx_evol_pop_1116	0,3	-0,2	-0,3	0,4	0,4	0,6	1,3
ST06	tx_evol_emploi_1116	-0,1	-0,5	-0,8	-0,1	0,5	0,2	1,1
Dim 3	Dynamiques démographiques et économiques à long terme							
ST07	evol_pop_9011	0,007	0,001	0,001	0,008	0,010	0,010	0,016
ST08	evol_indus_9011	-0,074	-0,102	-0,075	-0,111	-0,031	-0,048	-0,036
ST09	evol_emploi_9011	0,003	-0,005	-0,004	-0,002	0,012	0,010	0,019
Dim 4	Orientation économiques							
ST10	part_emploi_admin	33,0	43,2	30,9	36,7	29,4	25,8	29,2
ST11	part_emploi_services	33,5	29,4	30,1	30,0	47,2	34,6	42,4
ST12	part_emploi_industrie	21,0	14,8	28,8	18,0	10,4	28,0	15,1
ST13	concentration_emploi_16	77,8	88,9	94,4	60,7	97,0	73,3	56,8
ST14	tourisme	0,051	0,063	0,021	0,027	0,345	0,019	0,017
ST15	montagne	0,203	0,402	0,080	0,137	0,598	0,126	0,150
ST16	tx_resid_second_16	12,2	21,1	8,6	8,9	44,1	5,1	5,5
Dim 5	Caractéristiques sociales et socio-économiques des populations							
ST17	tx_65plus_16	22,3	29,2	23,8	21,3	25,5	18,1	16,3
ST18	tx_moins20_16	23,1	18,9	22,4	23,9	20,0	25,7	26,4

	Moyenne	CCST1	CCST2	CCST3	CCST4	CCST5	CCST6
ST19 tx_HLM_16	6,6	4,4	9,4	4,3	6,7	8,0	6,1
ST20 tx_chomage_1564ans_16	12,1	13,1	14,1	11,5	12,5	10,9	9,3
ST21 tx_ouvriers_16	14,9	12,0	17,2	15,4	11,2	17,1	12,3
ST22 tx_cadres_16	5,4	3,6	3,7	5,0	4,9	6,1	10,5
ST23 MED15	20 237	18 493	19 142	20 126	19 966	21 024	23 856
ST24 MED15_CV	0,072	0,076	0,069	0,073	0,068	0,067	0,079
Variables illustratives							
ST25 stabilite	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8
ST26 population_moy	21 238	14 186	21 847	16 896	17 394	28 066	28 812
ST27 Pfisc_h_moy	770,9	670,5	749,2	595,0	1491,9	802,6	799,8
ST28 perequation_hevol	0,064	0,079	0,065	0,077	0,039	0,057	0,045
ST29 dep_eq_h_moy	596,1	641,3	529,8	509,9	1 266,1	524,5	539,2

Note : En gras, valeurs significativement différentes des autres ensembles intercommunaux au seuil de 5 %.

Source : élaboration des auteur.e.s

Annexe n° 11 : Ensembles intercommunaux et classes fiscalo-financières *versus* socio-territoriales

TABEAU 72 : LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX ET LEUR RATTACHEMENT AUX CLASSES FISCALO-FINANCIERE ET SOCIO-TERRITORIALE (PAR ORDRE ALPHABETIQUE D'EPCI)

N°	Nom de l'EPCI	Statut	Classe fiscalo- financière	Classe socio- territoriale
1	Bordeaux MET	MET	CAFF3	CAST5
2	Brest MET	MET	CAFF1	CAST3
3	CA Agglo du Pays de Dreux	CA	CAFF4	CAST2
4	CA Agglo Pays d'Issoire	CA	CAFF4	CAST2
5	CA Agglomération d'Agen	CA	CAFF4	CAST1
6	CA Agglomération du Choletais	CA	CAFF2	CAST2
7	CA Alès Agglomération	CA	CAFF5	CAST1
8	CA Amiens MET	CA	CAFF2	CAST3
9	CA Annemasse-Les Voirons-Agglomération	CA	CAFF3	CAST5
10	CA Annonay Rhône Agglo	CA	CAFF5	CAST2
11	CA Ardenne MET	CA	CAFF5	CAST1
12	CA Arlysère	CA	CAFF3	CAST2
13	CA Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique (COBAS)	CA	CAFF3	CAST4
14	CA Beaune, Côte et Sud - Communauté Beaune-Chagny-Nolay	CA	CAFF3	CAST2
15	CA Bergeracoise	CA	CAFF2	CAST1
16	CA Bourges Plus	CA	CAFF2	CAST1
17	CA Cannes Pays de Lérins	CA	CAFF3	CAST4
18	CA Carcassonne Agglo	CA	CAFF2	CAST1
19	CA Caux Seine Agglo	CA	CAFF3	CAST2
20	CA Chambéry MET-Coeur des Bauges	CA	CAFF2	CAST3
21	CA Chartres MET	CA	CAFF2	CAST2
22	CA Châteauroux MET	CA	CAFF4	CAST1
23	CA Chauny Tergnier La Fère	CA	CAFF5	CAST1
24	CA Clisson Sèvre et Maine Agglo	CA	CAFF4	CAST2
25	CA Coeur d'Essonne Agglomération	CA	CAFF2	CAST5
26	CA Colmar Agglomération	CA	CAFF3	CAST3
27	CA Communauté Paris-Saclay	CA	CAFF3	CAST5
28	CA Concarneau Cornouaille Agglomération	CA	CAFF3	CAST1
29	CA Coulommiers Pays de Brie	CA	CAFF5	CAST2
30	CA Creil Sud Oise	CA	CAFF5	CAST3
31	CA d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette	CA	CAFF2	CAST3
32	CA d'Epinal	CA	CAFF5	CAST1
33	CA d'Hénin-Carvin	CA	CAFF5	CAST3
34	CA de Bar-le-Duc - Sud Meuse	CA	CAFF5	CAST1
35	CA de Bastia	CA	CAFF4	CAST3
36	CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	CA	CAFF5	CAST2
37	CA de Béziers-Méditerranée	CA	CAFF2	CAST4
38	CA de Blois "Agglopolys"	CA	CAFF3	CAST1

39	CA de Cambrai	CA	CAFF2	CAST1
40	CA de Castres Mazamet	CA	CAFF2	CAST1
41	CA de Cergy-Pontoise	CA	CAFF2	CAST5
42	CA de Châlons-en-Champagne	CA	CAFF5	CAST3
43	CA de Chaumont du Bassin Nogentais et du Bassin de Bologne Vignory Froncles	CA	CAFF4	CAST1
44	CA de Forbach Porte de France	CA	CAFF5	CAST1
45	CA de Haguenau	CA	CAFF2	CAST2
46	CA de l'Albigeois (C2A)	CA	CAFF1	CAST1
47	CA de l'Auxerrois	CA	CAFF4	CAST1
48	CA de l'Ouest Rhodanien	CA	CAFF4	CAST2
49	CA de la Baie de Somme	CA	CAFF5	CAST1
50	CA de la Porte du Hainaut	CA	CAFF5	CAST2
51	CA de la Presqu'île de Guérande Atlantique (CAP ATLANTIQUE)	CA	CAFF3	CAST4
52	CA de la Provence Verte	CA	CAFF4	CAST4
53	CA de la Région de Château-Thierry	CA	CAFF3	CAST2
54	CA de la Région de Compiègne et de la Basse Automne	CA	CAFF1	CAST3
55	CA de la Région Dieppoise	CA	CAFF5	CAST1
56	CA de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE)	CA	CAFF3	CAST2
57	CA de la Riviera Française	CA	CAFF2	CAST4
58	CA de La Rochelle	CA	CAFF3	CAST4
59	CA de Laval	CA	CAFF2	CAST3
60	CA de Lens - Liévin	CA	CAFF5	CAST3
61	CA de Longwy	CA	CAFF5	CAST2
62	CA de Nevers	CA	CAFF5	CAST1
63	CA de Nîmes MET	CA	CAFF5	CAST3
64	CA de Saint Quentin en Yvelines	CA	CAFF2	CAST5
65	CA de Saint-Dié-des-Vosges	CA	CAFF4	CAST1
66	CA de Saint-Dizier Der et Blaise	CA	CAFF4	CAST1
67	CA de Saintes	CA	CAFF2	CAST1
68	CA de Sophia Antipolis	CA	CAFF2	CAST4
69	CA de Vesoul	CA	CAFF3	CAST1
70	CA des Deux Baies en Montreuillois	CA	CAFF2	CAST4
71	CA Dinan Agglomération	CA	CAFF4	CAST2
72	CA Dracénoise	CA	CAFF3	CAST4
73	CA du Bassin d'Arcachon Nord	CA	CAFF3	CAST4
74	CA du Bassin d'Aurillac	CA	CAFF5	CAST1
75	CA du Bassin de Bourg-en-Bresse	CA	CAFF3	CAST2
76	CA du Bassin de Brive	CA	CAFF2	CAST1
77	CA du Bassin de Thau	CA	CAFF2	CAST4
78	CA du Beauvaisis	CA	CAFF2	CAST3
79	CA du Bocage Bressuirais	CA	CAFF4	CAST2
80	CA du Boulonnais	CA	CAFF5	CAST3
81	CA du Calaisis	CA	CAFF5	CAST3
82	CA du Cotentin	CA	CAFF5	CAST2
83	CA du Douaisis (C.A.D)	CA	CAFF5	CAST3
84	CA du Gard Rhodanien	CA	CAFF5	CAST2
85	CA du Grand Angoulême	CA	CAFF3	CAST1

86	CA du Grand Annecy	CA	CAFF3	CAST5
87	CA du Grand Avignon (COGA)	CA	CAFF2	CAST3
88	CA du Grand Besançon	CA	CAFF3	CAST3
89	CA du Grand Cahors	CA	CAFF2	CAST1
90	CA du Grand Cognac	CA	CAFF3	CAST2
91	CA du Grand Dax	CA	CAFF2	CAST4
92	CA du Grand Dole	CA	CAFF2	CAST2
93	CA du Grand Guéret	CA	CAFF4	CAST1
94	CA du Grand Sénonais	CA	CAFF1	CAST1
95	CA du Grand Verdun	CA	CAFF4	CAST1
96	CA du Grand Villeneuvois	CA	CAFF2	CAST1
97	CA du Libournais	CA	CAFF5	CAST2
98	CA du Niortais	CA	CAFF2	CAST3
99	CA du Pays Ajaccien	CA	CAFF2	CAST4
100	CA du Pays Basque	CA	CAFF4	CAST4
101	CA du Pays de Fontainebleau	CA	CAFF2	CAST5
102	CA du Pays de Grasse	CA	CAFF2	CAST4
103	CA du Pays de l'Or	CA	CAFF1	CAST4
104	CA du Pays de Laon	CA	CAFF5	CAST3
105	CA du Pays de Meaux	CA	CAFF1	CAST3
106	CA du Pays de Saint Malo Agglomération	CA	CAFF2	CAST4
107	CA du Pays de Saint-Omer	CA	CAFF4	CAST2
108	CA du Pays Voironnais	CA	CAFF3	CAST2
109	CA du Puy-en-Velay	CA	CAFF4	CAST1
110	CA du Saint-Quentinois	CA	CAFF5	CAST3
111	CA du Sicoval	CA	CAFF2	CAST5
112	CA du Soissonnais	CA	CAFF5	CAST3
113	CA du Val de Fensch	CA	CAFF3	CAST2
114	CA Durance-Lubéron-Verdon Agglomération	CA	CAFF2	CAST4
115	CA ECLA (Espace Communautaire Lons Agglomération)	CA	CAFF4	CAST1
116	CA Epernay, Coteaux et Plaine de Champagne	CA	CAFF3	CAST2
117	CA Etampois Sud Essonne	CA	CAFF2	CAST2
118	CA Evreux Portes de Normandie	CA	CAFF1	CAST3
119	CA Fécamp Caux Littoral Agglomération	CA	CAFF5	CAST1
120	CA Flers Agglo	CA	CAFF5	CAST1
121	CA Fougères Agglomération	CA	CAFF5	CAST2
122	CA Gaillac-Graulhet	CA	CAFF4	CAST2
123	CA Gap-Tallard-Durance	CA	CAFF4	CAST1
124	CA Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération	CA	CAFF3	CAST4
125	CA Grand Auch Coeur de Gascogne	CA	CAFF5	CAST1
126	CA Grand Belfort	CA	CAFF2	CAST3
127	CA Grand Châtellerault	CA	CAFF3	CAST2
128	CA Grand Lac- communauté d'agglomération du lac du Bourget	CA	CAFF3	CAST4
129	CA Grand Montauban	CA	CAFF2	CAST3
130	CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	CA	CAFF2	CAST5
131	CA Guingamp-Paimpol Armor-Argoat Agglomération	CA	CAFF5	CAST1
132	CA Haut - Bugey Agglomération	CA	CAFF3	CAST2
133	CA Havraise (CO.D.A.H.)	CA	CAFF1	CAST3

134	CA Hérault-Méditerranée	CA	CAFF2	CAST4
135	CA Hermitage-Tournois-Herbasse-Pays de Saint Félicien	CA	CAFF4	CAST2
136	CA La Roche sur Yon - Agglomération	CA	CAFF3	CAST3
137	CA Lannion-Trégor Communauté	CA	CAFF5	CAST4
138	CA Le Grand Chalon	CA	CAFF2	CAST1
139	CA Le Grand Narbonne	CA	CAFF1	CAST4
140	CA Le Grand Périgueux	CA	CAFF5	CAST1
141	CA Le Muretain Agglo	CA	CAFF3	CAST5
142	CA Les Sables d'Olonne Agglomération	CA	CAFF1	CAST4
143	CA Limoges MET	CA	CAFF2	CAST1
144	CA Lisieux Normandie	CA	CAFF5	CAST1
145	CA Loire Forez Agglomération (LFA)	CA	CAFF4	CAST2
146	CA Lorient Agglomération	CA	CAFF2	CAST1
147	CA Luberon Monts de Vaucluse	CA	CAFF3	CAST4
148	CA Mâconnais Beaujolais Agglomération	CA	CAFF3	CAST3
149	CA Marne et Gondoire	CA	CAFF3	CAST5
150	CA Maubeuge Val de Sambre	CA	CAFF2	CAST3
151	CA Mauges Communauté	CA	CAFF4	CAST2
152	CA Melun Val de Seine	CA	CAFF2	CAST3
153	CA Mont de Marsan Agglomération	CA	CAFF2	CAST1
154	CA Mont-Saint-Michel-Normandie	CA	CAFF4	CAST2
155	CA Montargoise et Rives du Loing (A.M.E.)	CA	CAFF2	CAST3
156	CA Montélimar Agglomération	CA	CAFF3	CAST4
157	CA Montluçon Communauté	CA	CAFF2	CAST1
158	CA Morlaix Communauté	CA	CAFF3	CAST1
159	CA Moulins Communauté	CA	CAFF2	CAST1
160	CA Mulhouse Alsace Agglomération	CA	CAFF2	CAST3
161	CA Paris - Vallée de la Marne	CA	CAFF2	CAST5
162	CA Pau Béarn Pyrénées	CA	CAFF3	CAST1
163	CA Pays de Montbéliard Agglomération	CA	CAFF2	CAST2
164	CA Pays Foix-Varilhes	CA	CAFF3	CAST1
165	CA Plaine Vallée	CA	CAFF3	CAST5
166	CA Pornic Agglo Pays de Retz	CA	CAFF1	CAST4
167	CA Porte de l'Isère (C.A.P.I)	CA	CAFF1	CAST5
168	CA Portes de France-Thionville	CA	CAFF1	CAST1
169	CA Privas Centre Ardèche	CA	CAFF4	CAST1
170	CA Provence-Alpes-Agglomération	CA	CAFF2	CAST1
171	CA Quimper Bretagne Occidentale	CA	CAFF3	CAST1
172	CA Quimperlé Communauté	CA	CAFF3	CAST2
173	CA Rambouillet Territoires	CA	CAFF3	CAST5
174	CA Redon Agglomération	CA	CAFF4	CAST2
175	CA Riom Limagne et Volcans	CA	CAFF3	CAST2
176	CA Roannais Agglomération	CA	CAFF3	CAST1
177	CA Rochefort Océan	CA	CAFF2	CAST4
178	CA Rodez Agglomération	CA	CAFF1	CAST1
179	CA Roissy Pays de France	CA	CAFF5	CAST3
180	CA Royan Atlantique	CA	CAFF3	CAST4
181	CA Saint Germain Boucles de Seine	CA	CAFF3	CAST5

182	CA Saint-Avoid Synergie	CA	CAFF2	CAST2
183	CA Saint-Brieuc Armor Agglomération	CA	CAFF5	CAST1
184	CA Saint-Lô Agglo	CA	CAFF4	CAST1
185	CA Saint-Louis Agglomération	CA	CAFF3	CAST5
186	CA Sarreguemines Confluences	CA	CAFF3	CAST2
187	CA Saumur Val de Loire	CA	CAFF4	CAST2
188	CA Seine Eure	CA	CAFF3	CAST2
189	CA Seine Normandie Agglomération	CA	CAFF5	CAST2
190	CA Sud Sainte Baume	CA	CAFF2	CAST4
191	CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées	CA	CAFF4	CAST1
192	CA Terre de Provence	CA	CAFF3	CAST2
193	CA Territoires Vendômois	CA	CAFF5	CAST1
194	CA Thonon Agglomération	CA	CAFF3	CAST5
195	CA Troyes Champagne MET	CA	CAFF5	CAST3
196	CA Tulle Agglo	CA	CAFF2	CAST1
197	CA Val d'Europe Agglomération	CA	CAFF1	CAST4
198	CA Val d'Yerres Val de Seine	CA	CAFF2	CAST5
199	CA Val de Garonne Agglomération	CA	CAFF5	CAST1
200	CA Val Parisis	CA	CAFF3	CAST5
201	CA Valence Romans Agglo	CA	CAFF3	CAST2
202	CA Valenciennes MET	CA	CAFF5	CAST3
203	CA Var Esterel Méditerranée (CAVEM)	CA	CAFF1	CAST4
204	CA Ventoux-Comtat-Venaissin (COVE)	CA	CAFF2	CAST1
205	CA Versailles Grand Parc (C.A.V.G.P.)	CA	CAFF3	CAST5
206	CA Vichy Communauté	CA	CAFF2	CAST1
207	CA Vienne Condrieu	CA	CAFF2	CAST2
208	CA Villefranche Beaujolais Saône	CA	CAFF3	CAST3
209	CA Vitré Communauté	CA	CAFF4	CAST2
210	CC Adour Madiran	CC	CCFF6	CCST3
211	CC Agly Fenouillèdes	CC	CCFF6	CCST1
212	CC Airvaudais-Val du Thouet	CC	CCFF1	CCST2
213	CC Albret Communauté	CC	CCFF4	CCST1
214	CC Alpes d'Azur	CC	CCFF3	CCST1
215	CC Alpes-Provence-Verdon \Sources de lumière\''''	CC	CCFF3	CCST4
216	CC Altitude 800	CC	CCFF4	CCST5
217	CC Ambert Livradois Forez	CC	CCFF6	CCST1
218	CC Amognes Coeur du Nivernais	CC	CCFF6	CCST1
219	CC Andaine - Passais	CC	CCFF5	CCST2
220	CC Anjou Bleu Communauté	CC	CCFF6	CCST2
221	CC Anjou Loir et Sarthe	CC	CCFF3	CCST5
222	CC Arbois, Poligny, Salins, Coeur du Jura	CC	CCFF2	CCST2
223	CC Arc Sud Bretagne	CC	CCFF4	CCST5
224	CC Ardèche des Sources et Volcans	CC	CCFF6	CCST1
225	CC Ardèche Rhône Coiron	CC	CCFF1	CCST5
226	CC Ardenne, Rives de Meuse	CC	CCFF1	CCST2
227	CC Ardennes Thiérache	CC	CCFF5	CCST3
228	CC Argentan Intercom	CC	CCFF6	CCST2
229	CC Argonne-Meuse	CC	CCFF6	CCST2

230	CC Arize Lèze	CC	CCFF6	CCST1
231	CC Armagnac Adour	CC	CCFF4	CCST1
232	CC Arnon Boischaut Cher	CC	CCFF5	CCST2
233	CC Artagnan de Fezensac	CC	CCFF6	CCST1
234	CC Arve et Salève	CC	CCFF3	CCST6
235	CC Astarac Arros en Gascogne	CC	CCFF4	CCST3
236	CC au Pays de la Roche aux Fées	CC	CCFF5	CCST5
237	CC Aubrac Lot Causses Tarn	CC	CCFF6	CCST3
238	CC Aubrac, Carladez et Viadène	CC	CCFF3	CCST1
239	CC Aunis Atlantique	CC	CCFF6	CCST6
240	CC Aunis Sud	CC	CCFF3	CCST5
241	CC Auray Quiberon Terre Atlantique	CC	CCFF5	CCST4
242	CC Aure Louron	CC	CCFF1	CCST4
243	CC Auxonne Pontailler Val de Saône	CC	CCFF2	CCST3
244	CC Auzon Communauté	CC	CCFF5	CCST2
245	CC Avallon, Vézelay, Morvan	CC	CCFF4	CCST2
246	CC Aveyron Bas Ségala Viaur	CC	CCFF6	CCST1
247	CC Avre Luce Noye	CC	CCFF4	CCST5
248	CC Aygues-Ouvèze en Provence (CCAOP)	CC	CCFF4	CCST5
249	CC Bassée-Montois	CC	CCFF2	CCST3
250	CC Bastides de Lomagne	CC	CCFF5	CCST3
251	CC Bastides et Vallons du Gers	CC	CCFF4	CCST1
252	CC Baugeois Vallée	CC	CCFF6	CCST5
253	CC Bazois Loire Morvan	CC	CCFF6	CCST1
254	CC Beaucaire Terre d'Argence	CC	CCFF2	CCST5
255	CC Beauce Val de Loire	CC	CCFF6	CCST3
256	CC Beaujolais Pierres Dorées	CC	CCFF3	CCST6
257	CC Berg et Coiron	CC	CCFF5	CCST3
258	CC Berry Grand Sud	CC	CCFF5	CCST1
259	CC Berry Loire Puisaye	CC	CCFF2	CCST2
260	CC Berry-Loire-Vauvise	CC	CCFF5	CCST1
261	CC Bièvre Isère	CC	CCFF4	CCST5
262	CC Billom Communauté	CC	CCFF6	CCST3
263	CC Blangy-Pont l'Evêque Intercom	CC	CCFF5	CCST5
264	CC Bouzonvillois-Trois Frontières	CC	CCFF3	CCST3
265	CC Brenne - Val de Creuse	CC	CCFF6	CCST1
266	CC Bresse et Saône	CC	CCFF4	CCST5
267	CC Bresse Haute Seille	CC	CCFF3	CCST3
268	CC Bresse Louhannaise Intercom'	CC	CCFF5	CCST2
269	CC Bresse Nord Intercom'	CC	CCFF5	CCST2
270	CC Bresse Revermont 71	CC	CCFF5	CCST3
271	CC Bretagne Porte de Loire Communauté	CC	CCFF6	CCST5
272	CC Bretagne Romantique	CC	CCFF6	CCST5
273	CC Briance Combade	CC	CCFF5	CCST1
274	CC Briance Sud Haute Vienne	CC	CCFF6	CCST3
275	CC Brie des Rivières et Châteaux	CC	CCFF3	CCST6
276	CC Brie Nangissienne	CC	CCFF2	CCST5
277	CC Brioude Sud Auvergne	CC	CCFF3	CCST2

278	CC Bruyères-Vallons des Vosges	CC	CCFF5	CCST2
279	CC Buëch-Dévoluy	CC	CCFF6	CCST4
280	CC Bugey Sud	CC	CCFF3	CCST5
281	CC Cagire Garonne Salat	CC	CCFF2	CCST1
282	CC Campagne-de-Caux	CC	CCFF6	CCST3
283	CC Canaux et Forêts en Gâtinais	CC	CCFF5	CCST3
284	CC Cap Sizun - Pointe du Raz	CC	CCFF6	CCST1
285	CC Carmausin-Ségala	CC	CCFF5	CCST1
286	CC Carnelle Pays-de-France	CC	CCFF2	CCST6
287	CC Castelnaudary Lauragais Audois	CC	CCFF5	CCST2
288	CC Castillon/Pujols	CC	CCFF5	CCST3
289	CC Causses Aigoual Cévennes	CC	CCFF6	CCST1
290	CC Causses et Vallée de la Dordogne	CC	CCFF3	CCST1
291	CC Caux - Austreberthe	CC	CCFF6	CCST5
292	CC Caux Estuaire	CC	CCFF1	CCST5
293	CC Cazals-Salviac	CC	CCFF5	CCST1
294	CC Celavu-Prunelli	CC	CCFF5	CCST6
295	CC Centre Morbihan Communauté	CC	CCFF3	CCST5
296	CC Centre Tarn	CC	CCFF6	CCST3
297	CC Cère et Goul en Carladès	CC	CCFF5	CCST1
298	CC Chablis Villages et Terroirs	CC	CCFF3	CCST3
299	CC Chabris - Pays de Bazelle	CC	CCFF3	CCST2
300	CC Challans-Gois Communauté	CC	CCFF3	CCST5
301	CC Chalosse Tursan	CC	CCFF4	CCST3
302	CC Champagne Boischauts	CC	CCFF5	CCST2
303	CC Champagnole Nozeroy Jura	CC	CCFF2	CCST2
304	CC Champsaur-Valgaudemar	CC	CCFF3	CCST4
305	CC Charente-Arnoult-Coeur de Saintonge	CC	CCFF5	CCST3
306	CC Charlieu-Belmont	CC	CCFF3	CCST3
307	CC Châteaubriant-Derval	CC	CCFF5	CCST2
308	CC Chavanon Combrailles et Volcans	CC	CCFF5	CCST1
309	CC Chénérailles, Auzances/Bellegarde et Haut Pays Marchois	CC	CCFF5	CCST1
310	CC Chinon, Vienne et Loire	CC	CCFF1	CCST2
311	CC Cingal-Suisse Normande	CC	CCFF6	CCST5
312	CC Cluses-Arve et Montagnes	CC	CCFF1	CCST5
313	CC Coeur Côte Fleurie	CC	CCFF1	CCST4
314	CC Coeur d'Astarac en Gascogne	CC	CCFF4	CCST1
315	CC Coeur d'Ostrevent (C.C.C.O)	CC	CCFF5	CCST2
316	CC Coeur d'Yvelines	CC	CCFF3	CCST6
317	CC Coeur de Beauce	CC	CCFF3	CCST5
318	CC Coeur de Berry	CC	CCFF5	CCST2
319	CC Coeur de Brenne	CC	CCFF5	CCST1
320	CC Coeur de Charente	CC	CCFF5	CCST3
321	CC Coeur de Chartreuse	CC	CCFF3	CCST3
322	CC Coeur de France	CC	CCFF5	CCST2
323	CC Coeur de Garonne	CC	CCFF4	CCST3
324	CC Coeur de l'Avesnois	CC	CCFF5	CCST2
325	CC Coeur de Lozère	CC	CCFF4	CCST2

326	CC Coeur de Maurienne Arvan	CC	CCFF1	CCST4
327	CC Coeur de Nacre	CC	CCFF2	CCST6
328	CC Coeur de Savoie	CC	CCFF1	CCST5
329	CC Coeur de Sologne	CC	CCFF5	CCST2
330	CC Coeur de Tarentaise	CC	CCFF1	CCST4
331	CC Coeur du Perche	CC	CCFF6	CCST2
332	CC Coeur du Var	CC	CCFF2	CCST6
333	CC Coeur et Coteaux du Comminges	CC	CCFF2	CCST1
334	CC Coeur Haute Lande	CC	CCFF6	CCST3
335	CC Combrailles Sioule et Morge	CC	CCFF6	CCST5
336	CC Commentry Montmarault Néris Communauté	CC	CCFF3	CCST2
337	CC Communauté Bray-Eawy	CC	CCFF6	CCST3
338	CC Communauté Lesneven Côte des Légendes	CC	CCFF5	CCST5
339	CC Comtal Lot et Truyère	CC	CCFF3	CCST1
340	CC Conflent-Canigó	CC	CCFF3	CCST1
341	CC Conques-Marcillac	CC	CCFF6	CCST3
342	CC Convergence Garonne	CC	CCFF5	CCST3
343	CC Corbières Salanque Méditerranée	CC	CCFF6	CCST3
344	CC Côte d'Emeraude	CC	CCFF2	CCST4
345	CC Côte Landes Nature	CC	CCFF1	CCST4
346	CC Côte Ouest Centre Manche	CC	CCFF6	CCST2
347	CC Coteaux et Plaines du Pays Lafrançaisain	CC	CCFF6	CCST3
348	CC Coteaux et Vallées des Luys	CC	CCFF6	CCST3
349	CC Côtes de Champagne et Val de Saulx	CC	CCFF6	CCST2
350	CC Côtes de Meuse Woëvre	CC	CCFF3	CCST3
351	CC Couesnon Marches de Bretagne	CC	CCFF6	CCST2
352	CC Couserans-Pyrénées	CC	CCFF6	CCST1
353	CC Coutances Mer et Bocage	CC	CCFF6	CCST2
354	CC Creuse Confluence	CC	CCFF6	CCST1
355	CC Creuse Grand Sud	CC	CCFF5	CCST1
356	CC Creuse Sud Ouest	CC	CCFF5	CCST1
357	CC d'Aire-sur-l'Adour	CC	CCFF4	CCST2
358	CC d'Arcis, Mailly, Ramerupt	CC	CCFF3	CCST2
359	CC d'Auberive Vingeanne et Montsaugonnais	CC	CCFF5	CCST3
360	CC d'Erdre et Gesvres	CC	CCFF5	CCST6
361	CC de Bayeux Intercom	CC	CCFF2	CCST2
362	CC de Belle Ile en Mer	CC	CCFF4	CCST4
363	CC de Bièvre Est	CC	CCFF3	CCST5
364	CC de Blavet Bellevue Océan	CC	CCFF6	CCST5
365	CC de Blaye	CC	CCFF5	CCST3
366	CC de Bléré Val de Cher	CC	CCFF6	CCST5
367	CC de Brocéliande	CC	CCFF6	CCST6
368	CC de Calvi Balagne	CC	CCFF3	CCST4
369	CC de Cattenom et Environs	CC	CCFF1	CCST6
370	CC de Cèze Cévennes	CC	CCFF6	CCST1
371	CC de Charente Limousine	CC	CCFF6	CCST1
372	CC de Commercy - Void - Vaucouleurs	CC	CCFF3	CCST2
373	CC de Damvillers Spincourt	CC	CCFF5	CCST3

374	CC de Desvres-Samer	CC	CCFF5	CCST5
375	CC de Domme- Villefranche du Périgord	CC	CCFF6	CCST1
376	CC de Fium'Orbu Castellu	CC	CCFF5	CCST4
377	CC de Flandre Intérieure	CC	CCFF5	CCST5
378	CC de Forez-Est	CC	CCFF3	CCST5
379	CC de Freyming-Merlebach	CC	CCFF5	CCST2
380	CC de Gâtine et Choisilles - Pays de Racan	CC	CCFF6	CCST6
381	CC de Gémozac et de la Saintonge Viticole	CC	CCFF6	CCST3
382	CC de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges	CC	CCFF2	CCST5
383	CC de Grand Lieu	CC	CCFF3	CCST6
384	CC de Granville, Terre et Mer	CC	CCFF2	CCST1
385	CC de Hanau-La Petite Pierre	CC	CCFF3	CCST3
386	CC de Haute Cornouaille	CC	CCFF3	CCST2
387	CC de Haute-Tarentaise	CC	CCFF1	CCST4
388	CC de l'Agglomération Migennoise	CC	CCFF2	CCST2
389	CC de l'Aillantais	CC	CCFF5	CCST3
390	CC de l'Aire à l'Argonne	CC	CCFF2	CCST3
391	CC de l'Aire Cantilienne	CC	CCFF2	CCST6
392	CC de l'Alsace Bossue	CC	CCFF3	CCST2
393	CC de l'Alta Rocca	CC	CCFF3	CCST4
394	CC de l'Arc Mosellan	CC	CCFF3	CCST6
395	CC de l'Argonne Ardennaise	CC	CCFF6	CCST1
396	CC de l'Argonne Champenoise	CC	CCFF3	CCST2
397	CC de l'Ernée	CC	CCFF6	CCST2
398	CC de l'Est de la Somme	CC	CCFF2	CCST2
399	CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	CC	CCFF1	CCST6
400	CC de l'Estuaire - Canton de Saint Ciers sur Gironde	CC	CCFF1	CCST2
401	CC de l'Ile d'Oléron	CC	CCFF2	CCST4
402	CC de l'Ile de Noirmoutier	CC	CCFF1	CCST4
403	CC de l'Ile de Ré	CC	CCFF1	CCST4
404	CC de l'Ile-Rousse - Balagne	CC	CCFF3	CCST4
405	CC de l'Oisans	CC	CCFF1	CCST4
406	CC de l'Oise Picarde	CC	CCFF5	CCST5
407	CC de l'Oriente	CC	CCFF5	CCST4
408	CC de l'Orvin et de l'Ardusson	CC	CCFF6	CCST3
409	CC de l'Ouest Vosgien	CC	CCFF3	CCST2
410	CC de l'Oust à Brocéliande	CC	CCFF5	CCST5
411	CC de l'Outre-Forêt	CC	CCFF3	CCST5
412	CC de la Baie du Cotentin	CC	CCFF4	CCST2
413	CC de la Basse-Zorn	CC	CCFF4	CCST5
414	CC de la Beauce Loirétaine	CC	CCFF2	CCST5
415	CC de la Brie Champenoise	CC	CCFF5	CCST2
416	CC de la Castagniccia-Casinca	CC	CCFF6	CCST4
417	CC de la Champagne Conlinoise et du Pays de Sillé	CC	CCFF5	CCST3
418	CC de la Champagne Picarde	CC	CCFF5	CCST3
419	CC de la Châtaigneraie Cantalienne	CC	CCFF5	CCST1
420	CC de la Châtre et Sainte-Sévère	CC	CCFF6	CCST1
421	CC de la Cléry, du Betz et de l'Ouanne	CC	CCFF3	CCST2

422	CC de la Costa Verde	CC	CCFF5	CCST4
423	CC de la Côte d'Albâtre	CC	CCFF1	CCST2
424	CC de la Côtière à Montluel	CC	CCFF1	CCST5
425	CC de la Dombes	CC	CCFF3	CCST5
426	CC de la Forêt	CC	CCFF2	CCST5
427	CC de la Gascogne Toulousaine	CC	CCFF4	CCST6
428	CC de la Grande Vallée de la Marne	CC	CCFF3	CCST5
429	CC de la Haute Ariège	CC	CCFF1	CCST4
430	CC de la Haute Comté	CC	CCFF3	CCST2
431	CC de la Haute Deûle	CC	CCFF5	CCST6
432	CC de la Haute Saintonge	CC	CCFF2	CCST3
433	CC de la Haute Somme (Combles - Péronne - Roisel)	CC	CCFF4	CCST2
434	CC de la Haute Vallée de Chevreuse	CC	CCFF2	CCST6
435	CC de la Haute Vallée de l'Ognon	CC	CCFF5	CCST2
436	CC de la Haute-Bigorre	CC	CCFF4	CCST1
437	CC de la Lomagne Gersoise	CC	CCFF5	CCST1
438	CC de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise	CC	CCFF6	CCST1
439	CC de la Marche Berrichonne	CC	CCFF5	CCST1
440	CC de la Matheysine	CC	CCFF2	CCST3
441	CC de la Moivre à la Coole	CC	CCFF3	CCST3
442	CC de la Montagne d'Ardèche	CC	CCFF3	CCST1
443	CC de la Montagne Noire	CC	CCFF6	CCST1
444	CC de la Mossig et du Vignoble	CC	CCFF3	CCST5
445	CC de la Muse et des Rases du Tarn	CC	CCFF3	CCST1
446	CC de la Picardie Verte	CC	CCFF5	CCST5
447	CC de la Pieve de l'Ornano	CC	CCFF2	CCST4
448	CC de la Plaine d'Estrées	CC	CCFF2	CCST5
449	CC de la Plaine de l'Ain	CC	CCFF1	CCST5
450	CC de la Plaine Dijonnaise	CC	CCFF2	CCST5
451	CC de la Plaine du Nord Loiret	CC	CCFF2	CCST3
452	CC de la Plaine du Rhin	CC	CCFF1	CCST5
453	CC de la Plaine Jurassienne	CC	CCFF5	CCST3
454	CC de la Porte des Vosges Méridionales	CC	CCFF6	CCST2
455	CC de la Région d'Audruicq	CC	CCFF5	CCST5
456	CC de la Région d'Orgelet	CC	CCFF3	CCST3
457	CC de la Région d'Yvetot	CC	CCFF5	CCST5
458	CC de la Région de Bar sur Aube	CC	CCFF2	CCST2
459	CC de la Région de Blain	CC	CCFF5	CCST5
460	CC de la Région de Guebwiller	CC	CCFF2	CCST5
461	CC de la Région de Levroux	CC	CCFF5	CCST2
462	CC de la Région de Molsheim-Mutzig	CC	CCFF3	CCST5
463	CC de la Région de Rambervillers	CC	CCFF6	CCST2
464	CC de la Région de Suippes	CC	CCFF6	CCST2
465	CC de la Save au Touch	CC	CCFF2	CCST6
466	CC de la Sologne des Etangs	CC	CCFF6	CCST3
467	CC de la Sologne des Rivières	CC	CCFF6	CCST2
468	CC de la Station des Rousses-Haut Jura	CC	CCFF2	CCST6
469	CC de la Tenarèze	CC	CCFF6	CCST1

470	CC de la Terre des Deux Caps	CC	CCFF3	CCST5
471	CC de la Thiérache du Centre	CC	CCFF5	CCST2
472	CC de la Vallée d'Ossau	CC	CCFF1	CCST1
473	CC de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc	CC	CCFF1	CCST4
474	CC de la Vallée de Kaysersberg	CC	CCFF1	CCST3
475	CC de la Vallée de l'Homme	CC	CCFF2	CCST1
476	CC de la Vallée de l'Oise et des Trois Forêts	CC	CCFF2	CCST6
477	CC de la Vallée de la Bruche	CC	CCFF3	CCST3
478	CC de la Vallée de la Doller et du Soultzbach	CC	CCFF2	CCST5
479	CC de la Vallée de la Haute Sarthe	CC	CCFF6	CCST3
480	CC de la Vallée de Munster	CC	CCFF2	CCST3
481	CC de la Vallée de Saint-Amarin	CC	CCFF2	CCST2
482	CC de la Vallée de Villé	CC	CCFF4	CCST5
483	CC de la Vallée du Gapeau	CC	CCFF3	CCST6
484	CC de la Vallée du Garon (CCVG)	CC	CCFF1	CCST6
485	CC de la Vallée du Lot et du Vignoble	CC	CCFF2	CCST1
486	CC de la Vallée Verte	CC	CCFF2	CCST6
487	CC de la Vanne et du Pays d'Othe	CC	CCFF5	CCST3
488	CC de la Veyle	CC	CCFF3	CCST5
489	CC de Lacq-Orthez	CC	CCFF1	CCST2
490	CC de Lévézou Pareloup	CC	CCFF3	CCST1
491	CC de Londinières	CC	CCFF5	CCST3
492	CC de Marana-Golo	CC	CCFF3	CCST6
493	CC de Marcigny	CC	CCFF6	CCST2
494	CC de Millau Grands Causses	CC	CCFF4	CCST2
495	CC de Mimizan	CC	CCFF1	CCST4
496	CC de Mirecourt Dompain	CC	CCFF6	CCST2
497	CC de Miribel et du Plateau	CC	CCFF1	CCST6
498	CC de Montaigne Montravel et Gurson	CC	CCFF5	CCST3
499	CC de Montbenoit	CC	CCFF3	CCST6
500	CC de Montesquieu	CC	CCFF2	CCST6
501	CC de Noblat	CC	CCFF2	CCST3
502	CC de Nozay	CC	CCFF5	CCST5
503	CC de Parthenay-Gâtine	CC	CCFF5	CCST2
504	CC de Petite Camargue	CC	CCFF4	CCST5
505	CC de Pont-Audemer / Val de Risle	CC	CCFF4	CCST2
506	CC de Portes Sud Périgord	CC	CCFF6	CCST1
507	CC de Pouilly en Auxois/Bligny sur Ouche	CC	CCFF3	CCST3
508	CC de Puisaye-Forterre	CC	CCFF6	CCST1
509	CC de Sablé-sur-Sarthe	CC	CCFF2	CCST2
510	CC de Saint-Flour	CC	CCFF6	CCST1
511	CC de Saint-Méen Montauban	CC	CCFF6	CCST5
512	CC de Saulieu	CC	CCFF4	CCST2
513	CC de Seille et Grand Couronné	CC	CCFF3	CCST6
514	CC de Sélestat	CC	CCFF1	CCST5
515	CC de Sézanne-Sud Ouest Marnais	CC	CCFF3	CCST2
516	CC de Thann-Cernay	CC	CCFF1	CCST5
517	CC de Vendevre-Soulaines	CC	CCFF1	CCST2

518	CC de Ventadour - Egletons - Monédières	CC	CCFF4	CCST2
519	CC de Vezouze en Piémont	CC	CCFF2	CCST1
520	CC de Vie et Boulogne	CC	CCFF6	CCST5
521	CC de Villedieu Intercom	CC	CCFF6	CCST2
522	CC de Vitry, Champagne et Der	CC	CCFF6	CCST2
523	CC de Yenne	CC	CCFF1	CCST5
524	CC Decazeville Communauté	CC	CCFF3	CCST2
525	CC des 2 Vallées	CC	CCFF2	CCST3
526	CC des 4 rivières	CC	CCFF6	CCST2
527	CC des 4B Sud Charente	CC	CCFF6	CCST2
528	CC des 7 Vallées	CC	CCFF2	CCST2
529	CC des Albères, de la Côte Vermeille et de l'Illobérès	CC	CCFF2	CCST4
530	CC des Aspres	CC	CCFF3	CCST3
531	CC des Ballons des Hautes-Vosges	CC	CCFF5	CCST2
532	CC des Baronnie en Drôme Provençale	CC	CCFF3	CCST1
533	CC des Bastides Dordogne-Périgord	CC	CCFF2	CCST1
534	CC des Bastides en Haut Agenais Périgord	CC	CCFF5	CCST1
535	CC des Campagnes de l'Artois	CC	CCFF5	CCST3
536	CC des Causses à l'Aubrac	CC	CCFF6	CCST1
537	CC des Cévennes au Mont Lozère	CC	CCFF6	CCST1
538	CC des Cévennes Gangeoises et Suménoises	CC	CCFF5	CCST1
539	CC des Coëvrons	CC	CCFF4	CCST2
540	CC des Collines du Nord Dauphiné	CC	CCFF2	CCST6
541	CC des Collines du Perche	CC	CCFF4	CCST2
542	CC des Collines du Perche Normand	CC	CCFF5	CCST2
543	CC des Combes	CC	CCFF3	CCST3
544	CC des Coteaux Arrats Gimone	CC	CCFF6	CCST3
545	CC des Coteaux Bellevue	CC	CCFF2	CCST6
546	CC des Coteaux Bordelais	CC	CCFF3	CCST6
547	CC des Coteaux du Girou	CC	CCFF5	CCST6
548	CC des Coteaux du Val d'Arros	CC	CCFF6	CCST3
549	CC des Coteaux et Landes de Gascogne	CC	CCFF2	CCST1
550	CC des Crêtes Préardennaises	CC	CCFF5	CCST3
551	CC des Deux Morin	CC	CCFF2	CCST5
552	CC des Deux Rives	CC	CCFF1	CCST2
553	CC des Deux Vallées	CC	CCFF2	CCST5
554	CC des Deux Vallées Vertes	CC	CCFF3	CCST3
555	CC des Forêts du Perche	CC	CCFF4	CCST2
556	CC des Gorges de l'Ardèche	CC	CCFF3	CCST4
557	CC des Grands Lacs	CC	CCFF4	CCST4
558	CC des Hautes Terres de l'Aubrac	CC	CCFF3	CCST1
559	CC des Hautes Vosges	CC	CCFF3	CCST2
560	CC des Hauts de Flandre	CC	CCFF6	CCST5
561	CC des Hauts du Perche	CC	CCFF6	CCST2
562	CC des Hauts du Val de Saône	CC	CCFF5	CCST2
563	CC des Lacs de Champagne	CC	CCFF2	CCST2
564	CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs	CC	CCFF3	CCST6
565	CC des Landes d'Armagnac	CC	CCFF4	CCST2

566	CC des Lisières de l'Oise	CC	CCFF2	CCST3
567	CC des Loges	CC	CCFF2	CCST5
568	CC des Luys en Béarn	CC	CCFF3	CCST5
569	CC des Montagnes du Giffre	CC	CCFF1	CCST4
570	CC des Monts d'Alban et du Villefranchois	CC	CCFF6	CCST1
571	CC des Monts de Gy	CC	CCFF6	CCST3
572	CC des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc	CC	CCFF3	CCST1
573	CC des Monts du Lyonnais	CC	CCFF4	CCST5
574	CC des Monts du Pilat	CC	CCFF5	CCST3
575	CC des Pays d'Oise et d'Halatte	CC	CCFF4	CCST5
576	CC des Pays de Cayres et de Pradelles	CC	CCFF6	CCST1
577	CC des Pays de L'Aigle	CC	CCFF5	CCST2
578	CC des Pays du Sel et du Vermois	CC	CCFF2	CCST3
579	CC des Paysages de la Champagne	CC	CCFF3	CCST3
580	CC des Portes d'Ariège Pyrénées	CC	CCFF4	CCST5
581	CC des Portes de l'Entre-Deux-Mers	CC	CCFF2	CCST6
582	CC des Portes de la Thiérache	CC	CCFF6	CCST2
583	CC des Portes de Romilly sur Seine	CC	CCFF6	CCST2
584	CC des Portes de Rosheim	CC	CCFF3	CCST5
585	CC des Portes de Sologne	CC	CCFF4	CCST5
586	CC des Portes de Vassivière	CC	CCFF2	CCST1
587	CC des Portes du Haut-Doubs	CC	CCFF3	CCST5
588	CC des Portes du Luxembourg	CC	CCFF6	CCST2
589	CC des Portes Euréliennes d'Ile de France	CC	CCFF3	CCST5
590	CC des Quatre Rivières	CC	CCFF2	CCST6
591	CC des Quatre Rivières	CC	CCFF3	CCST2
592	CC des Quatre Vallées	CC	CCFF2	CCST3
593	CC des Rives du Haut Allier	CC	CCFF3	CCST1
594	CC des Sablons	CC	CCFF5	CCST5
595	CC des Savoir-Faire	CC	CCFF5	CCST1
596	CC des Sorgues du Comtat	CC	CCFF4	CCST5
597	CC des Sources de l'Orne	CC	CCFF6	CCST2
598	CC des sources du lac d'Annecy	CC	CCFF2	CCST5
599	CC des Sucs	CC	CCFF3	CCST5
600	CC des Terres d'Apcher-Margeride-Aubrac	CC	CCFF3	CCST1
601	CC des Terres d'Auxois	CC	CCFF6	CCST2
602	CC des Terres du Lauragais	CC	CCFF6	CCST6
603	CC des Terres du Val de Loire	CC	CCFF5	CCST5
604	CC des Trois Forêts	CC	CCFF6	CCST1
605	CC des Trois Rivières	CC	CCFF5	CCST2
606	CC des Vallées d'Aigueblanche	CC	CCFF1	CCST4
607	CC des Vallées d'Auge et du Merlerault	CC	CCFF6	CCST2
608	CC des Vallées de la Brayre et de l'Anille	CC	CCFF5	CCST2
609	CC des Vallées de la Tille et de l'ignon	CC	CCFF2	CCST5
610	CC des Vallées de Thônes	CC	CCFF1	CCST4
611	CC des Vallées du Clain	CC	CCFF4	CCST6
612	CC des Vallées du Haut-Anjou	CC	CCFF6	CCST5
613	CC des Vallons du Lyonnais (CCVL)	CC	CCFF1	CCST6

614	CC des Vals d'Aix et Isable	CC	CCFF3	CCST3
615	CC des Villes Soeurs	CC	CCFF2	CCST2
616	CC des Vosges côté Sud Ouest	CC	CCFF6	CCST1
617	CC des Vosges du Sud	CC	CCFF3	CCST3
618	CC Dieulefit-Bourdeaux	CC	CCFF3	CCST1
619	CC Dombes Saône Vallée	CC	CCFF1	CCST6
620	CC Dômes Sancy Artense	CC	CCFF6	CCST3
621	CC Domfront Tinchebray Interco	CC	CCFF5	CCST2
622	CC Douarnenez Communauté	CC	CCFF4	CCST2
623	CC Drôme Sud Provence	CC	CCFF1	CCST5
624	CC Dronne et Belle	CC	CCFF5	CCST2
625	CC du Barséquanais en Champagne	CC	CCFF3	CCST2
626	CC du Bas Armagnac	CC	CCFF5	CCST1
627	CC du Bassin d'Aubenas	CC	CCFF3	CCST1
628	CC du Bassin de Joinville en Champagne	CC	CCFF5	CCST2
629	CC du Bassin de Marennes	CC	CCFF5	CCST1
630	CC du Bassin de Pompey	CC	CCFF1	CCST5
631	CC du Bassin de Pont-à-Mousson	CC	CCFF1	CCST2
632	CC du Bazadais	CC	CCFF6	CCST3
633	CC du Béarn des Gaves	CC	CCFF3	CCST1
634	CC du Bocage Bourbonnais	CC	CCFF5	CCST1
635	CC du Bocage Mayennais	CC	CCFF6	CCST2
636	CC du Bonnevalais	CC	CCFF4	CCST3
637	CC du Briançonnais	CC	CCFF1	CCST4
638	CC du Canton d'Erstein	CC	CCFF3	CCST5
639	CC du Canton d'Oulchy le Château	CC	CCFF5	CCST3
640	CC du Canton de Charly sur Marne	CC	CCFF5	CCST3
641	CC du Canton de Criquetot-l'Esneval	CC	CCFF5	CCST6
642	CC du Canton de La Chambre	CC	CCFF1	CCST3
643	CC du Canton de Semur en Brionnais	CC	CCFF4	CCST3
644	CC du Cap Corse	CC	CCFF5	CCST4
645	CC du Castelrenaudais	CC	CCFF5	CCST5
646	CC du Caudrésis et du Catésis	CC	CCFF5	CCST2
647	CC du Causse de Labastide Murat	CC	CCFF5	CCST1
648	CC du Centre Corse	CC	CCFF6	CCST4
649	CC du Centre du Haut-Rhin	CC	CCFF1	CCST5
650	CC du Chaourçois et du Val d'Armance	CC	CCFF6	CCST3
651	CC du Châtillonnais en Berry	CC	CCFF5	CCST1
652	CC du Chemin des Dames	CC	CCFF6	CCST3
653	CC du Civraisien en Poitou	CC	CCFF4	CCST1
654	CC du Clermontais	CC	CCFF4	CCST6
655	CC du Clermontois	CC	CCFF2	CCST5
656	CC du Clunisois	CC	CCFF2	CCST1
657	CC du Confluent et des Coteaux de Prayssas	CC	CCFF5	CCST3
658	CC du Cordais et du Causse (4 C)	CC	CCFF6	CCST1
659	CC du Créonnais	CC	CCFF5	CCST6
660	CC du Crestois et de Pays de Saillans Coeur de Drôme	CC	CCFF6	CCST4
661	CC du Diois	CC	CCFF3	CCST1

662	CC du District Urbain de Faulquemont (DUF)	CC	CCFF3	CCST5
663	CC du Doubs Baumois	CC	CCFF3	CCST5
664	CC du Fronsadais	CC	CCFF5	CCST3
665	CC du Frontonnais	CC	CCFF2	CCST6
666	CC du Gâtinais en Bourgogne	CC	CCFF5	CCST5
667	CC du Genevois	CC	CCFF1	CCST6
668	CC du Gévaudan	CC	CCFF4	CCST1
669	CC du Golfe de Saint-Tropez	CC	CCFF1	CCST4
670	CC du Grand Armagnac	CC	CCFF2	CCST1
671	CC du Grand Autunois Morvan	CC	CCFF5	CCST2
672	CC du Grand Chambord	CC	CCFF2	CCST5
673	CC du Grand Châteaudun	CC	CCFF6	CCST2
674	CC du Grand Cubzaguais	CC	CCFF5	CCST6
675	CC du Grand Langres	CC	CCFF4	CCST2
676	CC du Grand Pic Saint-Loup	CC	CCFF2	CCST6
677	CC du Grand Pontarlier	CC	CCFF1	CCST5
678	CC du Grand Roye	CC	CCFF5	CCST2
679	CC du Grand Saint Emilionnais	CC	CCFF5	CCST2
680	CC du Grand Villefranchois	CC	CCFF3	CCST1
681	CC du Guillestrois et du Queyras	CC	CCFF4	CCST4
682	CC du Haut Allier	CC	CCFF3	CCST1
683	CC du Haut Béarn	CC	CCFF3	CCST2
684	CC du Haut Lignon	CC	CCFF6	CCST1
685	CC du Haut Pays Bigouden	CC	CCFF5	CCST3
686	CC du Haut Pays du Montreuillois	CC	CCFF2	CCST3
687	CC du Haut Val d'Oise	CC	CCFF5	CCST6
688	CC du Haut Vallespir	CC	CCFF6	CCST1
689	CC du Haut-Chablais	CC	CCFF1	CCST4
690	CC du Haut-Jura (ARCADE)	CC	CCFF5	CCST2
691	CC du Haut-Poitou	CC	CCFF6	CCST5
692	CC du Jovinien	CC	CCFF2	CCST2
693	CC du Kochersberg	CC	CCFF5	CCST6
694	CC du Kreiz-Breizh (CCKB)	CC	CCFF6	CCST1
695	CC du Lac d'Aiguebelette (CCLA)	CC	CCFF3	CCST6
696	CC du Lautrécois et du Pays d'Agout	CC	CCFF6	CCST3
697	CC du Liancourtois	CC	CCFF6	CCST5
698	CC du Limouxin	CC	CCFF5	CCST1
699	CC du Massif du Sancy	CC	CCFF4	CCST4
700	CC du Massif du Vercors	CC	CCFF1	CCST6
701	CC du Mont des Avaloirs	CC	CCFF6	CCST2
702	CC du Montbardois	CC	CCFF1	CCST2
703	CC du Nivernais Bourbonnais	CC	CCFF5	CCST1
704	CC du Nogentais	CC	CCFF1	CCST2
705	CC du Nord Est Béarn	CC	CCFF3	CCST3
706	CC du Pays Arnay Liernais	CC	CCFF3	CCST1
707	CC du Pays Beaume-Drobie	CC	CCFF6	CCST4
708	CC du Pays Bellegardien (CCPB)	CC	CCFF1	CCST5
709	CC du Pays Bigouden Sud	CC	CCFF3	CCST1

710	CC du Pays Châtillonnais	CC	CCFF3	CCST2
711	CC du Pays d'Alésia et de la Seine	CC	CCFF3	CCST2
712	CC du Pays d'Ancenis	CC	CCFF3	CCST5
713	CC du Pays d'Etain	CC	CCFF6	CCST2
714	CC du Pays d'Héricourt	CC	CCFF5	CCST5
715	CC du Pays d'Huriel	CC	CCFF6	CCST1
716	CC du Pays d'Iroise	CC	CCFF6	CCST6
717	CC du Pays d'Issoudun	CC	CCFF2	CCST2
718	CC du Pays d'Olmes	CC	CCFF2	CCST1
719	CC du Pays d'Othe	CC	CCFF5	CCST2
720	CC du Pays d'Urfé	CC	CCFF5	CCST1
721	CC du Pays d'Uzerche	CC	CCFF3	CCST1
722	CC du Pays de Barr	CC	CCFF6	CCST5
723	CC du Pays de Bitche	CC	CCFF5	CCST3
724	CC du Pays de Bray	CC	CCFF5	CCST5
725	CC du Pays de Château-Gontier	CC	CCFF6	CCST5
726	CC du Pays de Colombey et du Sud Toulinois	CC	CCFF5	CCST3
727	CC du Pays de Conches	CC	CCFF5	CCST5
728	CC du Pays de Craon	CC	CCFF5	CCST2
729	CC du Pays de Cruseilles	CC	CCFF3	CCST6
730	CC du Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel	CC	CCFF5	CCST3
731	CC du Pays de Duras	CC	CCFF5	CCST1
732	CC du Pays de Falaise	CC	CCFF5	CCST3
733	CC du Pays de Fayence	CC	CCFF1	CCST6
734	CC du Pays de Fénelon	CC	CCFF5	CCST1
735	CC du Pays de Fontenay-Vendée	CC	CCFF3	CCST2
736	CC du Pays de Gex	CC	CCFF1	CCST6
737	CC du Pays de Honfleur-Beuzeville	CC	CCFF2	CCST5
738	CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	CC	CCFF3	CCST6
739	CC du Pays de l'Huisne Sarthoise	CC	CCFF3	CCST2
740	CC du Pays de l'Ourcq	CC	CCFF2	CCST3
741	CC du Pays de l'Ozon	CC	CCFF1	CCST6
742	CC du Pays de la Châtaigneraie	CC	CCFF6	CCST2
743	CC du Pays de la Serre	CC	CCFF2	CCST2
744	CC du Pays de la Zorn	CC	CCFF3	CCST5
745	CC du Pays de Lalbenque-Limogne	CC	CCFF5	CCST3
746	CC du Pays de Lamastre	CC	CCFF6	CCST1
747	CC du Pays de Landerneau-Daoulas	CC	CCFF4	CCST5
748	CC du Pays de Landivisiau	CC	CCFF6	CCST5
749	CC du Pays de Lapalisse	CC	CCFF6	CCST2
750	CC du Pays de Lauzun	CC	CCFF6	CCST1
751	CC du Pays de Limours (CCPL)	CC	CCFF2	CCST6
752	CC du Pays de Loiron	CC	CCFF6	CCST5
753	CC du Pays de Lubersac-Pompadour	CC	CCFF4	CCST2
754	CC du Pays de Lumbres	CC	CCFF5	CCST3
755	CC du Pays de Lunel	CC	CCFF2	CCST6
756	CC du Pays de Lure	CC	CCFF2	CCST2
757	CC du Pays de Luxeuil	CC	CCFF3	CCST2

758	CC du Pays de Maïche	CC	CCFF4	CCST5
759	CC du Pays de Mauriac	CC	CCFF4	CCST1
760	CC du Pays de Meslay-Grez	CC	CCFF6	CCST5
761	CC du Pays de Mirepoix	CC	CCFF6	CCST1
762	CC du Pays de Montbozon et du Chanois	CC	CCFF6	CCST3
763	CC du Pays de Montfaucon	CC	CCFF3	CCST2
764	CC du Pays de Montmédy	CC	CCFF6	CCST2
765	CC du Pays de Mormal	CC	CCFF5	CCST3
766	CC du Pays de Mortagne	CC	CCFF3	CCST5
767	CC du Pays de Mortagne au Perche	CC	CCFF6	CCST2
768	CC du Pays de Niederbronn-les-Bains	CC	CCFF2	CCST2
769	CC du Pays de Phalsbourg	CC	CCFF3	CCST5
770	CC du Pays de Pontchâteau St-Gildas-des-Bois	CC	CCFF6	CCST5
771	CC du Pays de Pouzauges	CC	CCFF6	CCST5
772	CC du Pays de Revigny sur Orvain	CC	CCFF3	CCST2
773	CC du Pays de Ribeauvillé	CC	CCFF1	CCST5
774	CC du Pays de Rouffach, Vignobles et Châteaux	CC	CCFF2	CCST3
775	CC du Pays de Saint Aulaye	CC	CCFF4	CCST2
776	CC du Pays de Saint Yrieix	CC	CCFF5	CCST1
777	CC du Pays de Saint-Eloy	CC	CCFF5	CCST1
778	CC du Pays de Saint-Fulgent - Les Essarts	CC	CCFF3	CCST5
779	CC du Pays de Sainte-Odile	CC	CCFF4	CCST5
780	CC du Pays de Salars	CC	CCFF3	CCST3
781	CC du Pays de Salers	CC	CCFF6	CCST1
782	CC du Pays de Sancey-Belleherbe	CC	CCFF4	CCST3
783	CC du Pays de Saverne	CC	CCFF2	CCST5
784	CC du Pays de Serres en Quercy	CC	CCFF5	CCST1
785	CC du Pays de Sommières	CC	CCFF4	CCST6
786	CC du Pays de St Gilles-Croix-de-Vie	CC	CCFF3	CCST4
787	CC du Pays de Stenay et du Val Dunois	CC	CCFF3	CCST2
788	CC du Pays de Tarascon	CC	CCFF2	CCST1
789	CC du Pays de Trie et du Magnoac	CC	CCFF6	CCST1
790	CC du Pays de Tronçais	CC	CCFF6	CCST1
791	CC du Pays de Valois	CC	CCFF2	CCST6
792	CC du Pays de Villeneuve en Armagnac Landais	CC	CCFF6	CCST3
793	CC du Pays de Villersexel	CC	CCFF3	CCST3
794	CC du Pays de Wissembourg	CC	CCFF4	CCST2
795	CC du Pays des Abers	CC	CCFF6	CCST5
796	CC du Pays des Achards	CC	CCFF6	CCST5
797	CC du Pays des Ecrins	CC	CCFF4	CCST4
798	CC du Pays des Herbiers	CC	CCFF1	CCST5
799	CC du Pays des Lacs	CC	CCFF2	CCST3
800	CC du Pays des Paillons	CC	CCFF3	CCST3
801	CC du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse	CC	CCFF4	CCST5
802	CC du Pays des Sources	CC	CCFF3	CCST5
803	CC du Pays du Coquelicot	CC	CCFF5	CCST2
804	CC du Pays du Neubourg	CC	CCFF2	CCST5
805	CC du Pays du Saintois	CC	CCFF3	CCST3

806	CC du Pays du Sanon	CC	CCFF3	CCST3
807	CC du Pays du Vermandois	CC	CCFF5	CCST2
808	CC du Pays Entre Loire et Rhône	CC	CCFF3	CCST3
809	CC du Pays Fertois et du Bocage Carrougien	CC	CCFF5	CCST3
810	CC du Pays Fléchois	CC	CCFF2	CCST2
811	CC du Pays Fouesnantais	CC	CCFF1	CCST4
812	CC du Pays Foyen	CC	CCFF2	CCST1
813	CC du Pays Gentiane	CC	CCFF6	CCST1
814	CC du Pays Grenadois	CC	CCFF3	CCST2
815	CC du Pays Haut Val d'Alzette	CC	CCFF6	CCST6
816	CC du Pays Houdanais (C.C.P.H.)	CC	CCFF3	CCST6
817	CC du Pays Loudunais	CC	CCFF5	CCST2
818	CC du Pays Morcenais	CC	CCFF4	CCST2
819	CC du Pays Mornantais (COPAMO)	CC	CCFF3	CCST6
820	CC du Pays Noyonnais	CC	CCFF4	CCST2
821	CC du Pays Orne Moselle	CC	CCFF4	CCST5
822	CC du Pays Réthelois	CC	CCFF5	CCST5
823	CC du Pays Réuni d'Orange	CC	CCFF2	CCST2
824	CC du Pays Rhéna	CC	CCFF3	CCST5
825	CC du Pays Ribéracois	CC	CCFF4	CCST1
826	CC du Pays Rignacois	CC	CCFF6	CCST3
827	CC du Pays Riolais	CC	CCFF3	CCST6
828	CC du Pays Rochois	CC	CCFF1	CCST6
829	CC du Pays Roussillonnais	CC	CCFF1	CCST5
830	CC du Pays Solesmois	CC	CCFF5	CCST3
831	CC du Pays Tarusate	CC	CCFF3	CCST3
832	CC du Pays Viganais	CC	CCFF2	CCST1
833	CC du Perche	CC	CCFF4	CCST2
834	CC du Perche et Haut Vendômois	CC	CCFF5	CCST3
835	CC du Périgord Nontronnais	CC	CCFF5	CCST1
836	CC du Piémont Cévenol	CC	CCFF6	CCST3
837	CC du Pilat Rhodanien	CC	CCFF3	CCST5
838	CC du Pithiverais	CC	CCFF4	CCST5
839	CC du Pithiverais-Gâtinais	CC	CCFF4	CCST5
840	CC du Plateau d'Hauteville	CC	CCFF4	CCST1
841	CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (CFD)	CC	CCFF4	CCST5
842	CC du Plateau de Lannemezan	CC	CCFF4	CCST1
843	CC du Plateau de Montbazens	CC	CCFF6	CCST3
844	CC du Plateau de Russey	CC	CCFF3	CCST6
845	CC du Plateau Picard	CC	CCFF5	CCST5
846	CC du Pont du Gard	CC	CCFF2	CCST5
847	CC du Provinois	CC	CCFF6	CCST5
848	CC du Quercy Blanc	CC	CCFF6	CCST1
849	CC du Quercy Caussadais	CC	CCFF5	CCST2
850	CC du Quercy Rouergue et des Gorges de l'Aveyron	CC	CCFF5	CCST1
851	CC du Réolais en Sud Gironde	CC	CCFF2	CCST3
852	CC du Réquistanais	CC	CCFF6	CCST1
853	CC du Rhône aux Gorges de l'Ardèche	CC	CCFF2	CCST3

854	CC du Ried de Marckolsheim	CC	CCFF1	CCST5
855	CC du Romorantinais et du Monestois	CC	CCFF5	CCST2
856	CC du Rouillacais	CC	CCFF5	CCST3
857	CC du Royans-Vercors	CC	CCFF4	CCST1
858	CC du Sammiellois	CC	CCFF5	CCST2
859	CC du Sartenais Valinco	CC	CCFF3	CCST4
860	CC du Saulnois	CC	CCFF3	CCST3
861	CC du Saves	CC	CCFF6	CCST3
862	CC du Secteur de Saint-Loubès	CC	CCFF2	CCST6
863	CC du Seignanx	CC	CCFF1	CCST5
864	CC du Serein	CC	CCFF6	CCST1
865	CC du Sisteronais-Buèch	CC	CCFF4	CCST1
866	CC du Sor et de l'Agout	CC	CCFF6	CCST3
867	CC du Sud Avesnois	CC	CCFF5	CCST2
868	CC du Sud Corse	CC	CCFF1	CCST4
869	CC du Sud Est du Pays Manceau	CC	CCFF2	CCST5
870	CC du Sud Estuaire	CC	CCFF4	CCST5
871	CC du Sud Gironde	CC	CCFF6	CCST5
872	CC du Sud Marnais	CC	CCFF4	CCST2
873	CC du Sud Messin	CC	CCFF3	CCST6
874	CC du Sud Territoire	CC	CCFF2	CCST2
875	CC du Sud-Artois	CC	CCFF5	CCST3
876	CC du Ternois	CC	CCFF5	CCST2
877	CC du Terrassonnais en Périgord Noir Thenon Hautefort	CC	CCFF3	CCST2
878	CC du Territoire de Beaurepaire	CC	CCFF4	CCST5
879	CC du Territoire de Fresnes en Woëvre	CC	CCFF6	CCST3
880	CC du Territoire de Lunéville à Baccarat	CC	CCFF6	CCST2
881	CC du Territoire Nord Picardie	CC	CCFF5	CCST3
882	CC du Thouarsais	CC	CCFF4	CCST2
883	CC du Triangle Vert	CC	CCFF4	CCST3
884	CC du Trièves	CC	CCFF2	CCST3
885	CC du Val d Amboise	CC	CCFF2	CCST5
886	CC du Val d'Amour	CC	CCFF6	CCST3
887	CC du Val d'Argent	CC	CCFF2	CCST2
888	CC du Val d'Ay	CC	CCFF5	CCST3
889	CC du Val d'Essonne (CCVE)	CC	CCFF2	CCST6
890	CC du Val d'Orne	CC	CCFF5	CCST2
891	CC du Val de Bouzanne	CC	CCFF5	CCST2
892	CC du Val de Cher	CC	CCFF4	CCST2
893	CC du Val de Drôme	CC	CCFF4	CCST5
894	CC du Val de l'Aisne	CC	CCFF5	CCST3
895	CC du Val de l'Eyre	CC	CCFF4	CCST6
896	CC du Val de l'Oise	CC	CCFF2	CCST3
897	CC du Val de Morteau	CC	CCFF1	CCST5
898	CC du Val de Sarthe	CC	CCFF5	CCST5
899	CC du Val de Somme	CC	CCFF6	CCST3
900	CC du Val de Sully	CC	CCFF1	CCST5
901	CC du Val de Vienne	CC	CCFF2	CCST3

902	CC du Val Marnaysien	CC	CCFF3	CCST5
903	CC du Vallespir	CC	CCFF3	CCST1
904	CC du Vexin Normand	CC	CCFF2	CCST5
905	CC du Vexin-Thelle	CC	CCFF4	CCST5
906	CC du Vexin-Val de Seine	CC	CCFF2	CCST3
907	CC du Vimeu	CC	CCFF6	CCST2
908	CC du Volvestre	CC	CCFF5	CCST6
909	CC du Warndt	CC	CCFF5	CCST2
910	CC Ecueillé-Valençay	CC	CCFF5	CCST1
911	CC Eguzon - Argenton - Vallée de la Creuse	CC	CCFF3	CCST2
912	CC Elan Limousin Avenir Nature	CC	CCFF6	CCST3
913	CC Enclave des Papes-Pays de Grignan	CC	CCFF3	CCST2
914	CC Entr'Allier Besbre et Loire	CC	CCFF2	CCST2
915	CC Entre Arroux, Loire et Somme	CC	CCFF2	CCST2
916	CC entre Beauce et Perche	CC	CCFF6	CCST3
917	CC Entre Dore et Allier	CC	CCFF6	CCST5
918	CC Entre Juine et Renarde (CCEJR)	CC	CCFF2	CCST6
919	CC Entre Saône et Grosne	CC	CCFF6	CCST3
920	CC Estuaire et Sillon	CC	CCFF1	CCST6
921	CC Eure-Madrie-Seine	CC	CCFF2	CCST5
922	CC Falaises du Talou	CC	CCFF1	CCST5
923	CC Faucigny-Glières	CC	CCFF1	CCST5
924	CC Fercher Pays Florentais	CC	CCFF2	CCST2
925	CC Fier et Usses	CC	CCFF2	CCST6
926	CC Flandre Lys	CC	CCFF1	CCST5
927	CC Forêts, Lacs, Terres en Champagne	CC	CCFF4	CCST3
928	CC Forêts, Seine et Suzon	CC	CCFF3	CCST3
929	CC Fumel Vallée du Lot	CC	CCFF2	CCST1
930	CC Gally Mauldre	CC	CCFF1	CCST6
931	CC Gartempe - Saint Pardoux	CC	CCFF6	CCST1
932	CC Gâtinais Val de Loing	CC	CCFF4	CCST3
933	CC Giennoises	CC	CCFF2	CCST2
934	CC Gorges Causses Cévennes	CC	CCFF6	CCST4
935	CC Grand Orb communauté de communes en Languedoc	CC	CCFF6	CCST1
936	CC Grand Sud Tarn et Garonne	CC	CCFF6	CCST6
937	CC Grand-Figeac	CC	CCFF2	CCST1
938	CC Haut Chemin-Pays de Pange	CC	CCFF3	CCST6
939	CC Haut Limousin en Marche	CC	CCFF5	CCST1
940	CC Haut Nivernais-Val d'Yonne	CC	CCFF2	CCST2
941	CC Haut Val de Sèvre	CC	CCFF4	CCST5
942	CC Haut-Jura Saint-Claude	CC	CCFF2	CCST2
943	CC Haut-Léon Communauté	CC	CCFF6	CCST1
944	CC Haute Maurienne Vanoise	CC	CCFF1	CCST4
945	CC Haute Sarthe Alpes Mancelles	CC	CCFF5	CCST3
946	CC Haute Saulx et Perthois-Val d'Ornois	CC	CCFF3	CCST2
947	CC Haute-Corrèze Communauté	CC	CCFF4	CCST1
948	CC Haute-Provence-Pays de Banon	CC	CCFF3	CCST3
949	CC Hautes Terres	CC	CCFF5	CCST1

950	CC Houve-Pays Boulageois	CC	CCFF3	CCST3
951	CC inter-Caux-Vexin	CC	CCFF5	CCST6
952	CC Interco Normandie Sud Eure	CC	CCFF6	CCST2
953	CC Intercom Bernay Terres de Normandie	CC	CCFF2	CCST2
954	CC Intercom de la Vire au Noireau	CC	CCFF6	CCST2
955	CC interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle	CC	CCFF5	CCST2
956	CC Isigny-Omaha Intercom	CC	CCFF5	CCST3
957	CC Isle Double Landais	CC	CCFF6	CCST2
958	CC Isle et Crempse en Périgord	CC	CCFF5	CCST1
959	CC Isle Vern Salembre en Périgord	CC	CCFF6	CCST3
960	CC Isle-Loue-Auvézère en Périgord	CC	CCFF6	CCST1
961	CC Jabron-Lure-Vançon-Durance	CC	CCFF4	CCST3
962	CC Jalle-Eau-Bourde	CC	CCFF2	CCST6
963	CC Jura Nord	CC	CCFF3	CCST3
964	CC Jura Sud	CC	CCFF3	CCST2
965	CC l'Orée de la Brie	CC	CCFF1	CCST6
966	CC La Clayette Chauffailles en Brionnais	CC	CCFF5	CCST2
967	CC la Domitienne	CC	CCFF5	CCST5
968	CC la Grandvallièrè	CC	CCFF2	CCST3
969	CC La Rochefoucauld - Porte du Périgord	CC	CCFF5	CCST3
970	CC la Septaine	CC	CCFF5	CCST5
971	CC Lacs et Gorges du Verdon	CC	CCFF3	CCST4
972	CC Lamballe Terre et Mer	CC	CCFF4	CCST5
973	CC Larzac et Vallées	CC	CCFF6	CCST1
974	CC Latitude Nord Gironde	CC	CCFF5	CCST6
975	CC Lauragais Revel Sorezois	CC	CCFF2	CCST5
976	CC Lavalette Tude Dronne	CC	CCFF5	CCST1
977	CC le Dourdannais en Hurepoix (CCDH)	CC	CCFF2	CCST6
978	CC le Dunois	CC	CCFF5	CCST1
979	CC Le Gesnois Bilurien	CC	CCFF5	CCST5
980	CC Le Grand Charolais	CC	CCFF4	CCST2
981	CC Le Grésivaudan	CC	CCFF1	CCST6
982	CC Le Tonnerrois en Bourgogne	CC	CCFF6	CCST2
983	CC Leff Armor Communauté	CC	CCFF5	CCST3
984	CC Les Avant-Monts	CC	CCFF5	CCST3
985	CC Les Balcons du Dauphiné	CC	CCFF2	CCST6
986	CC Les Portes Briardes Entre Villes et Forêts	CC	CCFF2	CCST6
987	CC Les Portes de l'Île de France	CC	CCFF2	CCST6
988	CC les Trois Provinces	CC	CCFF5	CCST2
989	CC Les Vals du Dauphiné	CC	CCFF3	CCST5
990	CC Les Versants d'Aime	CC	CCFF1	CCST4
991	CC les Villages de la Forêt	CC	CCFF4	CCST3
992	CC Lèze Ariège	CC	CCFF6	CCST6
993	CC Lieuvin Pays d'Auge	CC	CCFF5	CCST3
994	CC Liffré-Cormier Communauté	CC	CCFF4	CCST6
995	CC Loches Sud Touraine	CC	CCFF6	CCST2
996	CC Lodévois et Larzac	CC	CCFF5	CCST1
997	CC Loir-Lucé-Bercé	CC	CCFF6	CCST2

998	CC Loire et Allier	CC	CCFF3	CCST5
999	CC Loire et Semène	CC	CCFF4	CCST5
1000	CC Loire Layon Aubance	CC	CCFF6	CCST5
1001	CC Loire, Nièvre et Bertranges	CC	CCFF6	CCST1
1002	CC Loire, Vignobles et Nohain	CC	CCFF2	CCST2
1003	CC Lot et Tolzac	CC	CCFF5	CCST1
1004	CC Loudéac Communauté - Bretagne Centre	CC	CCFF6	CCST2
1005	CC Loué - Brûlon - Noyen	CC	CCFF6	CCST5
1006	CC Loue-Lison	CC	CCFF4	CCST5
1007	CC Lyon-Saint-Exupéry en Dauphiné	CC	CCFF6	CCST6
1008	CC Lyons Andelle	CC	CCFF2	CCST5
1009	CC Mâconnais - Tournugeois	CC	CCFF3	CCST2
1010	CC Mad et Moselle	CC	CCFF3	CCST3
1011	CC Maine Coeur de Sarthe	CC	CCFF6	CCST6
1012	CC Maine Saosnois	CC	CCFF6	CCST2
1013	CC Marche Occitane - Val d'Anglin	CC	CCFF5	CCST1
1014	CC Marches du Velay-Rochebaron	CC	CCFF4	CCST5
1015	CC Maremne Adour Côte Sud	CC	CCFF4	CCST4
1016	CC Maurienne Galibier	CC	CCFF1	CCST4
1017	CC Mayenne Communauté	CC	CCFF6	CCST5
1018	CC Méditerranée Porte des Maures	CC	CCFF1	CCST4
1019	CC Médoc Atlantique	CC	CCFF4	CCST4
1020	CC Médoc Coeur de Presqu'île	CC	CCFF2	CCST2
1021	CC Médoc Estuaire	CC	CCFF3	CCST6
1022	CC Médullienne	CC	CCFF5	CCST6
1023	CC Mellois en Poitou	CC	CCFF5	CCST3
1024	CC Meurthe Mortagne Moselle	CC	CCFF5	CCST3
1025	CC Meuse Rognon	CC	CCFF5	CCST2
1026	CC Mézenc-Loire-Meygal	CC	CCFF6	CCST1
1027	CC Midi Corrézien	CC	CCFF2	CCST1
1028	CC Minervois Saint-Ponais Orb-Jaur	CC	CCFF5	CCST1
1029	CC Mirebellois et Fontenois	CC	CCFF4	CCST3
1030	CC Mond'Arverne Communauté	CC	CCFF2	CCST6
1031	CC Mont Lozère	CC	CCFF3	CCST1
1032	CC Montfort Communauté	CC	CCFF5	CCST6
1033	CC Monts d'Arrée Communauté	CC	CCFF6	CCST1
1034	CC Monts et Vallées Ouest Creuse	CC	CCFF5	CCST1
1035	CC Monts, Rance et Rougier	CC	CCFF6	CCST1
1036	CC Moret Seine et Loing	CC	CCFF4	CCST5
1037	CC Morvan Sommets et Grands Lacs	CC	CCFF5	CCST1
1038	CC Moselle et Madon	CC	CCFF4	CCST3
1039	CC Nebbiu - Conca d'Oro	CC	CCFF3	CCST4
1040	CC Neste Barousse	CC	CCFF5	CCST1
1041	CC Nièvre et Somme	CC	CCFF6	CCST3
1042	CC Norge et Tille	CC	CCFF2	CCST6
1043	CC Normandie-Cabourg-Pays d'Auge	CC	CCFF3	CCST5
1044	CC Océan Marais de Monts	CC	CCFF4	CCST4
1045	CC Orée de Bercé - Belinois	CC	CCFF6	CCST5

1046	CC Orne Lorraine Confluences	CC	CCFF6	CCST2
1047	CC Osartis Marquion	CC	CCFF2	CCST5
1048	CC Ouche et Montagne	CC	CCFF3	CCST3
1049	CC Ouest Limousin	CC	CCFF6	CCST1
1050	CC Pasquale Paoli	CC	CCFF5	CCST4
1051	CC Pays Créçois	CC	CCFF5	CCST6
1052	CC Pays d'Apt-Luberon	CC	CCFF2	CCST1
1053	CC Pays d'Evian Vallée d'Abondance	CC	CCFF1	CCST6
1054	CC Pays d'Opale	CC	CCFF5	CCST3
1055	CC Pays d'Orthe et Arrigans	CC	CCFF4	CCST3
1056	CC Pays d'Uzès	CC	CCFF3	CCST3
1057	CC Pays de Chantonay	CC	CCFF6	CCST5
1058	CC Pays de Châteaugiron Communauté	CC	CCFF3	CCST6
1059	CC Pays de l'Audunois et du Bassin de Landres	CC	CCFF6	CCST3
1060	CC Pays de Montereau	CC	CCFF2	CCST5
1061	CC Pays de Nay	CC	CCFF3	CCST5
1062	CC Pays de Nemours	CC	CCFF2	CCST2
1063	CC Pays de Nérondes	CC	CCFF5	CCST1
1064	CC Pays de Nexon Monts de Chalus	CC	CCFF5	CCST3
1065	CC Pays des Vans en Cévennes	CC	CCFF5	CCST4
1066	CC Pays du Mont-Blanc	CC	CCFF1	CCST4
1067	CC Pays Forcalquier et Montagne de Lure	CC	CCFF3	CCST1
1068	CC Pays Fort Sancerrois Val de Loire	CC	CCFF3	CCST2
1069	CC Pays Rhin - Brisach	CC	CCFF1	CCST5
1070	CC Pays Ségali	CC	CCFF6	CCST3
1071	CC Périgord-Limousin	CC	CCFF6	CCST1
1072	CC Perthois-Bocage et Der	CC	CCFF5	CCST3
1073	CC Petite Montagne	CC	CCFF3	CCST3
1074	CC Pévèle-Carembault	CC	CCFF5	CCST6
1075	CC Picardie des Châteaux	CC	CCFF6	CCST3
1076	CC Piège Lauragais Malepère	CC	CCFF5	CCST3
1077	CC Plaine Limagne	CC	CCFF5	CCST3
1078	CC Plaines et Monts de France	CC	CCFF5	CCST6
1079	CC Plateau de Caux-Doudeville-Yerville	CC	CCFF5	CCST3
1080	CC Pleyben-Châteaulin-Porzay	CC	CCFF3	CCST5
1081	CC Ploërmel Communauté	CC	CCFF3	CCST2
1082	CC Poher Communauté	CC	CCFF2	CCST2
1083	CC Ponthieu-Marquenterre	CC	CCFF5	CCST3
1084	CC Pontivy Communauté	CC	CCFF3	CCST2
1085	CC Porte d'Aquitaine en Pays de Serres	CC	CCFF6	CCST3
1086	CC Porte de Dromardèche	CC	CCFF3	CCST5
1087	CC Porte de Maurienne	CC	CCFF1	CCST3
1088	CC Porte du Jura	CC	CCFF3	CCST2
1089	CC Porte Océane du Limousin	CC	CCFF1	CCST2
1090	CC Portes de la Creuse en Marche	CC	CCFF6	CCST1
1091	CC Portes du Berry entre Loire et Val d'Aubois	CC	CCFF4	CCST2
1092	CC Pré-Bocage Intercom	CC	CCFF5	CCST3
1093	CC Presqu'île de Crozon-Aulne maritime	CC	CCFF3	CCST2

1094	CC Provence Verdon	CC	CCFF5	CCST3
1095	CC Pyrénées audoises	CC	CCFF5	CCST1
1096	CC Pyrénées Catalanes	CC	CCFF1	CCST4
1097	CC Pyrénées Cerdagne	CC	CCFF4	CCST4
1098	CC Pyrénées Haut Garonnaises	CC	CCFF4	CCST1
1099	CC Pyrénées Vallées des Gaves	CC	CCFF1	CCST4
1100	CC Quercy - Bouriane	CC	CCFF2	CCST1
1101	CC Quercy Vert-Aveyron	CC	CCFF4	CCST3
1102	CC Questembert Communauté	CC	CCFF6	CCST5
1103	CC Rahin et Chérimont	CC	CCFF5	CCST3
1104	CC Randon - Margeride	CC	CCFF6	CCST1
1105	CC Région Lézignanaise, Corbières et Minervois	CC	CCFF5	CCST3
1106	CC Retz en Valois	CC	CCFF5	CCST2
1107	CC Rhône Crussol	CC	CCFF4	CCST6
1108	CC Rhône Lez Provence	CC	CCFF1	CCST2
1109	CC Rhony, Vistre, Vidourle	CC	CCFF1	CCST6
1110	CC Rives de l'Ain - Pays du Cerdon	CC	CCFF4	CCST5
1111	CC Rives de Moselle	CC	CCFF1	CCST5
1112	CC Rives de Saône	CC	CCFF2	CCST3
1113	CC Roi Morvan Communauté	CC	CCFF6	CCST2
1114	CC Roumois Seine	CC	CCFF5	CCST6
1115	CC Roussillon-Conflent	CC	CCFF2	CCST3
1116	CC Rumilly Terre de Savoie	CC	CCFF1	CCST5
1117	CC rurales de l'Entre-Deux-Mers	CC	CCFF2	CCST3
1118	CC Saint Affricain, Roquefort, Sept Vallons	CC	CCFF4	CCST1
1119	CC Saint Cyr Mère Boitier entre Charolais et Mâconnais	CC	CCFF6	CCST3
1120	CC Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté	CC	CCFF3	CCST3
1121	CC Saint-Pourçain Sioule Limagne	CC	CCFF4	CCST2
1122	CC Saône Doubs Bresse	CC	CCFF5	CCST3
1123	CC Saône-Beaujolais	CC	CCFF3	CCST5
1124	CC Sarlat-Périgord Noir	CC	CCFF2	CCST1
1125	CC Sarrebourg Moselle Sud	CC	CCFF2	CCST2
1126	CC Sauer-Pechelbronn	CC	CCFF5	CCST3
1127	CC Sauldre et Sologne	CC	CCFF5	CCST2
1128	CC Sausseron Impressionnistes	CC	CCFF2	CCST6
1129	CC Save Garonne et Coteaux de Cadours	CC	CCFF6	CCST6
1130	CC Seine et Aube	CC	CCFF4	CCST3
1131	CC Senlis Sud Oise	CC	CCFF2	CCST5
1132	CC Serein et Armance	CC	CCFF5	CCST2
1133	CC Serre-Ponçon	CC	CCFF4	CCST4
1134	CC Serre-Ponçon Val d'Avance	CC	CCFF4	CCST6
1135	CC Seullès Terre et Mer	CC	CCFF6	CCST3
1136	CC Sèvre et Loire	CC	CCFF6	CCST6
1137	CC Sidobre Vals et Plateaux	CC	CCFF5	CCST1
1138	CC Somme Sud-Ouest	CC	CCFF5	CCST3
1139	CC Spelunca-Liamone	CC	CCFF5	CCST4
1140	CC Sud Alsace Largue	CC	CCFF3	CCST3
1141	CC Sud Côte Chalonnaise	CC	CCFF5	CCST3

1142	CC Sud Nivernais	CC	CCFF6	CCST2
1143	CC Sud Retz Atlantique	CC	CCFF6	CCST5
1144	CC Sud Sarthe	CC	CCFF5	CCST2
1145	CC Sud Vendée Littoral	CC	CCFF6	CCST3
1146	CC Sud-Hérault	CC	CCFF6	CCST3
1147	CC Sud-Roussillon	CC	CCFF4	CCST4
1148	CC Sumène - Artense	CC	CCFF3	CCST1
1149	CC Sundgau	CC	CCFF3	CCST3
1150	CC Tannay-Brinon-Corbigny	CC	CCFF3	CCST1
1151	CC Tarn-Agout	CC	CCFF4	CCST6
1152	CC Terre d'Eau	CC	CCFF1	CCST2
1153	CC Terre de Camargue	CC	CCFF1	CCST4
1154	CC Terre de Picardie	CC	CCFF2	CCST5
1155	CC Terre Lorraine du Longuyonnais	CC	CCFF5	CCST3
1156	CC Terres de Bresse	CC	CCFF6	CCST3
1157	CC Terres de Chalosse	CC	CCFF4	CCST3
1158	CC Terres de Montaigu, CC Montaigu-Rocheservière	CC	CCFF6	CCST5
1159	CC Terres de Perche	CC	CCFF6	CCST2
1160	CC Terres de Saône	CC	CCFF3	CCST3
1161	CC Terres des Confluences	CC	CCFF5	CCST2
1162	CC Terres du Haut Berry	CC	CCFF5	CCST3
1163	CC Terres Toulouses	CC	CCFF6	CCST5
1164	CC Territoriale Sud-Luberon	CC	CCFF3	CCST3
1165	CC Terroir de Caux	CC	CCFF5	CCST5
1166	CC Thelloise	CC	CCFF2	CCST5
1167	CC Thiérache Sambre et Oise	CC	CCFF3	CCST2
1168	CC Thiers Dore et Montagne	CC	CCFF3	CCST2
1169	CC Thoré Montagne Noire	CC	CCFF2	CCST2
1170	CC Tille et Venelle	CC	CCFF3	CCST2
1171	CC Touraine Ouest Val de Loire	CC	CCFF6	CCST3
1172	CC Touraine Val de Vienne	CC	CCFF5	CCST2
1173	CC Touraine Vallée de l'Indre	CC	CCFF5	CCST6
1174	CC Touraine-Est Vallées	CC	CCFF4	CCST6
1175	CC Usses et Rhône	CC	CCFF1	CCST6
1176	CC Vaison Ventoux	CC	CCFF3	CCST1
1177	CC Val 81	CC	CCFF6	CCST1
1178	CC Val Briard	CC	CCFF3	CCST6
1179	CC Val d'Ille-Aubigné	CC	CCFF4	CCST6
1180	CC Val de Charente	CC	CCFF2	CCST1
1181	CC Val de Gâtine	CC	CCFF5	CCST3
1182	CC Val de Gers	CC	CCFF6	CCST3
1183	CC Val de Gray	CC	CCFF6	CCST2
1184	CC Val de l'Indre - Brenne	CC	CCFF6	CCST2
1185	CC Val de Ligne	CC	CCFF5	CCST1
1186	CC Val de Meuse - Voie Sacrée	CC	CCFF3	CCST3
1187	CC Val de Saône Centre	CC	CCFF3	CCST6
1188	CC Val ès Dunes	CC	CCFF3	CCST5
1189	CC Val Eyrieux	CC	CCFF3	CCST2

1190	CC Val Guiers	CC	CCFF2	CCST5
1191	CC Val Vanoise	CC	CCFF1	CCST4
1192	CC Val-de-Cher-Controis	CC	CCFF3	CCST2
1193	CC Val'Aïgo	CC	CCFF4	CCST6
1194	CC Vallée de l'Hérault	CC	CCFF6	CCST6
1195	CC Vallée de l'Ubaye - Serre-Ponçon	CC	CCFF4	CCST4
1196	CC Vallée de la Dordogne et Forêt Bessède	CC	CCFF6	CCST1
1197	CC Vallée des Baux-Alpilles (CC VBA)	CC	CCFF2	CCST4
1198	CC Vallées de l'Orne et de l'Odon	CC	CCFF5	CCST6
1199	CC Vallées et Plateau d'Ardenne	CC	CCFF5	CCST2
1200	CC Vallons de Haute-Bretagne Communauté	CC	CCFF6	CCST6
1201	CC Vals de Saintonge	CC	CCFF4	CCST1
1202	CC Vendée Grand Littoral	CC	CCFF4	CCST4
1203	CC Vendée, Sèvre, Autise	CC	CCFF6	CCST3
1204	CC Ventoux Sud	CC	CCFF6	CCST3
1205	CC Vexin Centre	CC	CCFF2	CCST6
1206	CC Vézère-Monédières-Millesources	CC	CCFF5	CCST1
1207	CC Vienne et Gartempe	CC	CCFF3	CCST1
1208	CC Vierzon-Sologne-Berry	CC	CCFF4	CCST2
1209	CC Xaintrie Val'Dordogne	CC	CCFF2	CCST1
1210	CC Yonne Nord	CC	CCFF6	CCST3
1211	Clermont Auvergne Métropole	MET	CAFF3	CAST3
1212	CU Angers Loire Métropole	CU	CAFF5	CAST3
1213	CU Caen la Mer	CU	CAFF2	CAST3
1214	CU d'Alençon	CU	CAFF5	CAST1
1215	CU d'Arras	CU	CAFF2	CAST3
1216	CU de Dunkerque	CU	CAFF3	CAST3
1217	CU du Grand Poitiers	CU	CAFF2	CAST3
1218	CU du Grand Reims	CU	CAFF5	CAST3
1219	CU Grand Paris Seine et Oise	CU	CAFF2	CAST5
1220	CU Le Creusot Montceau-les-Mines	CU	CAFF5	CAST1
1221	CU Le Mans Métropole	CA	CAFF1	CAST3
1222	CU Perpignan Méditerranée Métropole	CU	CAFF1	CAST4
1223	Dijon Métropole	MET	CAFF1	CAST3
1224	Eurométropole de Strasbourg	MET	CAFF3	CAST3
1225	Grenoble-Alpes-Métropole	MET	CAFF2	CAST3
1226	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	MET	CAFF2	CAST3
1227	Métropole de Lyon	MET	CAFF4	CAST5
1228	Métropole du Grand Nancy	MET	CAFF2	CAST3
1229	Métropole du Grand Paris	MET	CAFF2	CAST5
1230	Métropole Européenne de Lille	MET	CAFF5	CAST3
1231	Métropole Nice Côte d'Azur	MET	CAFF2	CAST1
1232	Métropole Rouen Normandie	MET	CAFF3	CAST3
1233	Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	MET	CAFF2	CAST1
1234	Metz Métropole	MET	CAFF2	CAST3
1235	Montpellier Méditerranée Métropole	MET	CAFF1	CAST4
1236	Nantes Métropole	MET	CAFF3	CAST5
1237	Orléans Métropole	MET	CAFF1	CAST3

1238	Rennes Métropole	MET	CAFF3	CAST5
1239	Saint-Etienne Métropole	MET	CAFF2	CAST1
1240	Toulouse Métropole	MET	CAFF3	CAST5
1241	Tours Métropole Val de Loire	MET	CAFF3	CAST3

Source : élaboration des auteur.e.s