



BANQUE des
TERRITOIRES

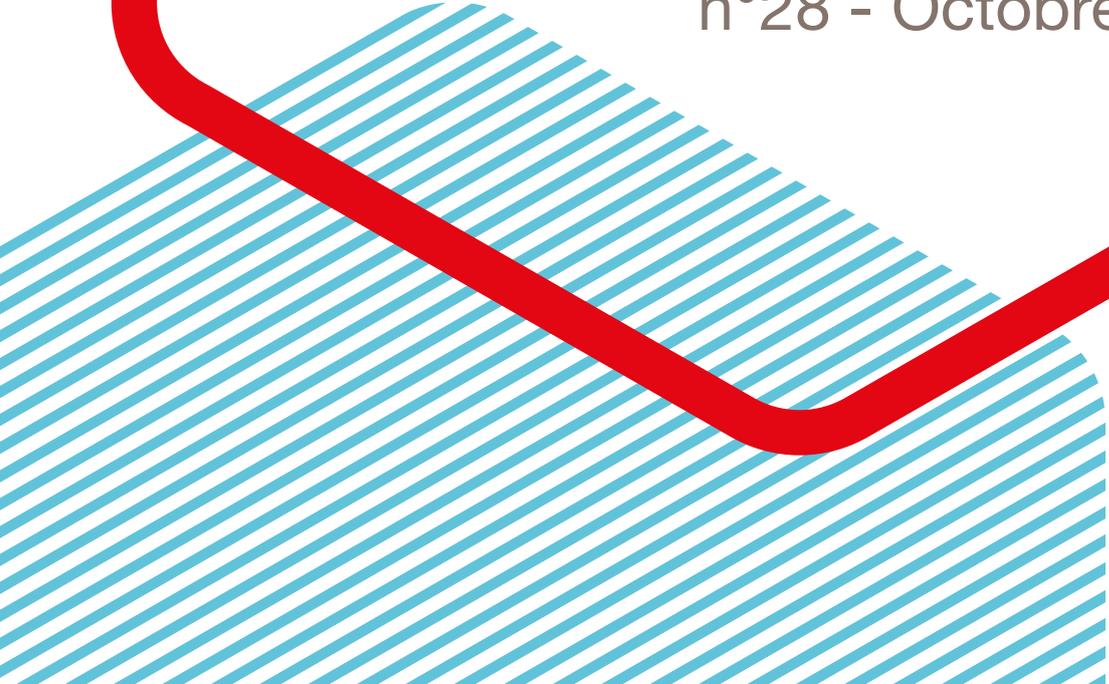
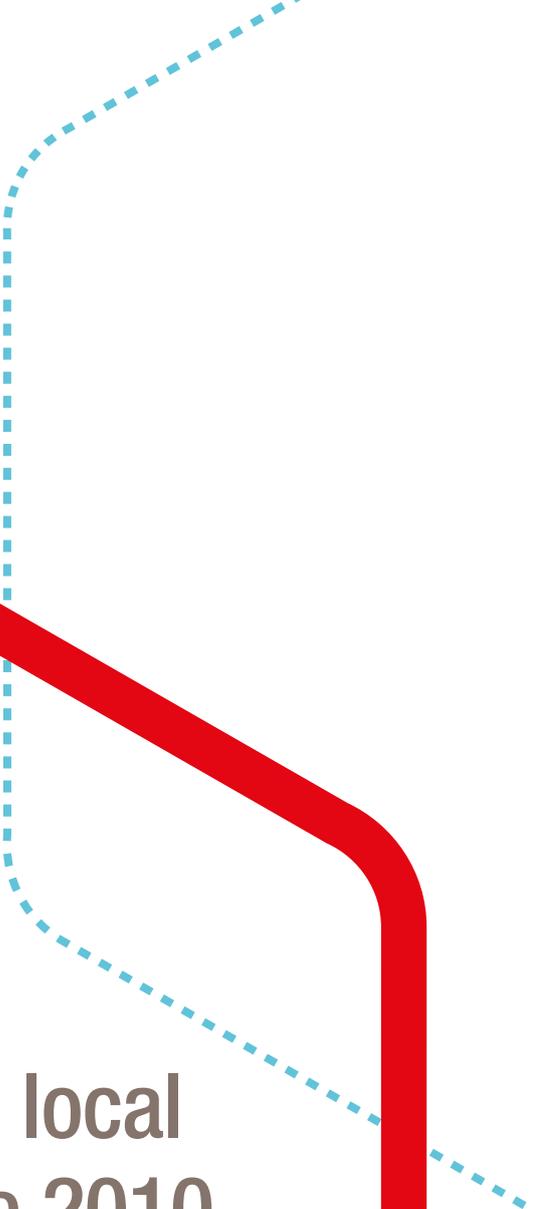


Éclairages

L'investissement public local au cours de la décennie 2010

Des réponses contrastées des ensembles
intercommunaux face à la baisse
des dotations de l'État

n°28 - Octobre 2022

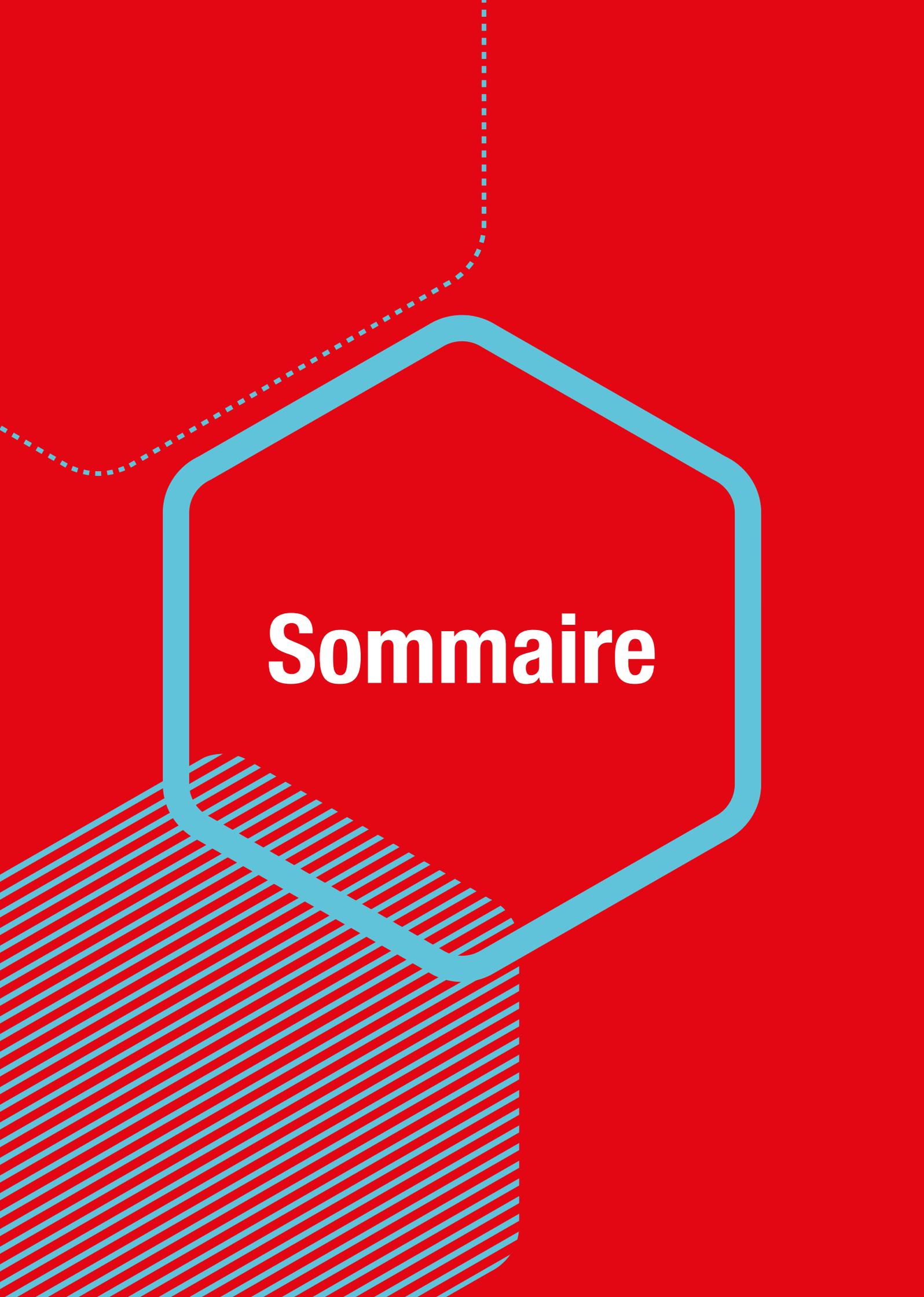


Éclairages

L'investissement public local au cours de la décennie 2010

Des réponses contrastées des ensembles
intercommunaux face à la baisse
des dotations de l'État

n°28 - Octobre 2022



Sommaire

●	Résumé.....	06
●	Introduction.....	10
01	La baisse de la DGF au cours de la décennie 2010	13
1.1	Au niveau agrégé, une baisse de 25 % de la DGF sur la décennie 2010.....	14
1.2	Des réactions différenciées selon le type d'ensemble communal.....	15
02	L'influence des caractéristiques socio-territoriales sur les leviers mobilisés	20
2.1	La détermination des profils socio-territoriaux des blocs communaux.....	21
2.2	Résultats du croisement entre les deux typologies.....	23
●	Annexe 1 : source et méthodologie statistique	28
●	Annexe 2 : détermination des profils d'investisseurs des EI des CA et des CC	30
●	Bibliographie.....	34

Résumé

Cette étude est la synthèse d'une recherche approfondie menée par les laboratoires du LATTs⁽¹⁾ et le Lab'Urba⁽²⁾ depuis 2016 et achevée en 2021, à l'occasion d'un partenariat avec la Caisse des Dépôts⁽³⁾. Elle analyse la baisse de l'investissement public local au cours de la décennie 2010, en la reliant au resserrement de la contrainte budgétaire qui pèse sur les collectivités territoriales, à commencer par la baisse des dotations qu'elles reçoivent de l'État, et en caractérisant la disparité des réponses territoriales à cette contrainte. Elle complète et actualise ainsi la précédente étude réalisée par la Caisse des Dépôts sur l'impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités, publiée en septembre 2015⁽⁴⁾.

L'originalité de cette étude est d'approcher le sujet à travers une analyse quantitative détaillée à partir des budgets de l'ensemble des communes et intercommunalités françaises⁽⁵⁾, sur la décennie 2010. Au-delà d'une analyse agrégée de la réaction des communes face à la baisse des dotations de l'État, cela présente l'avantage de pouvoir dessiner plusieurs typologies de profils de communes selon leur profil d'investisseur et d'analyser spécifiquement leurs réactions face au resserrement budgétaire.



⁽¹⁾ Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, École des Ponts et Chaussées / CNRS, avec la participation de Félix Adisson, Martine Drozd et Ludovic Halbert.

⁽²⁾ Laboratoire d'Urbanisme, sous la co-tutelle de l'Université Gustave Eiffel et l'Université Paris-Est Créteil (UPEC), avec la participation de Vincent Lasserre-Bigorry et Françoise Navarre.

⁽³⁾ Rapport complet de l'étude : 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, 402 p. <https://artxiker.ccsd.cnrs.fr/LATTs/hal-03183965v1>

⁽⁴⁾ *Éclairages* n°8, « *Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013)* », Caisse des Dépôts, septembre 2015.

⁽⁵⁾ De France métropolitaine.



Plusieurs enseignements principaux sont à retenir de cette étude :

- Malgré le principe de « sanctuarisation » des dépenses d'équipement, on a assisté à une **diminution des dépenses d'investissement local** sur la période étudiée pour la plupart des classes d'ensembles intercommunaux étudiés. Un nivellement par le bas de la capacité d'action budgétaire peut être observé sur la période analysée.
- Le resserrement de la contrainte budgétaire locale a conduit à une **uniformisation des modes de financement des projets locaux** : les ensembles intercommunaux qui recouraient anciennement à l'emprunt se tournent désormais davantage vers l'épargne, et inversement. Cela conduit à une déspecialisation des profils d'investissement et d'endettement des communes.
- Les **inégalités de capacité d'action budgétaire** entre les systèmes territoriaux **n'ont pas diminué** : elles ne se sont certes pas aggravées, mais nous n'assistons pas à une nette réduction de la « fracture territoriale », comme cela aurait pu être escompté comme objectif de politique publique. La mise en place d'un système de péréquation a permis de ne pas aggraver les inégalités territoriales, mais n'a pas permis de compenser intégralement les hétérogénéités budgétaires.

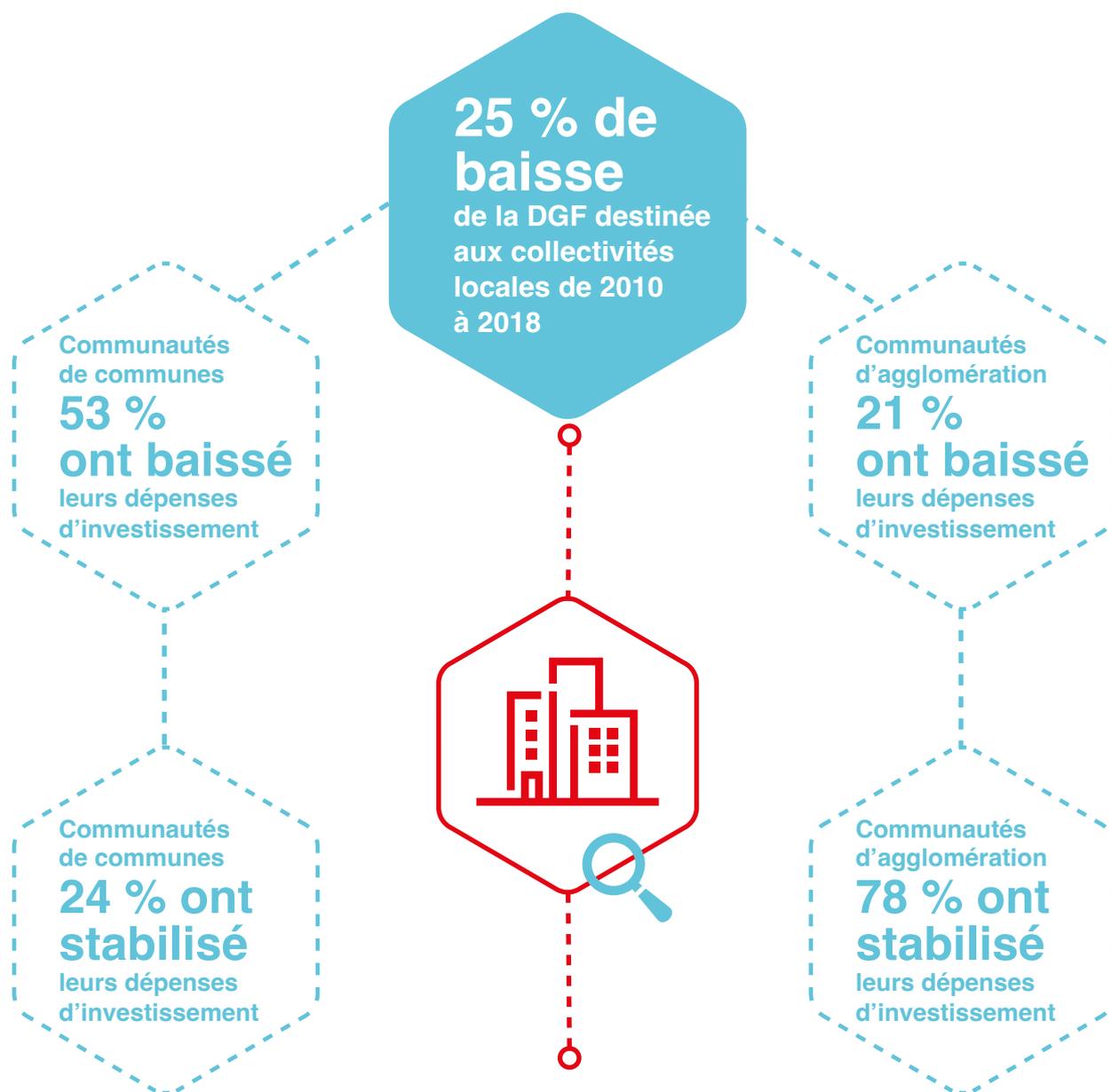
- **Lorsque l'on prend en compte la typologie socio-territoriale des ensembles intercommunaux, deux tendances apparaissent :**
 - Les collectivités les moins aisées ont réussi à maintenir plus ou moins leur capacité d'action budgétaire en dépit du contexte de resserrement de la contrainte budgétaire. Ces territoires correspondent le plus souvent à des bassins industriels en déprise, à de petites ou moyennes villes, et à des espaces ruraux à orientation agricole, industrielle ou touristique.
 - Les collectivités les plus aisées, qui ont dû faire face à un ajustement conséquent de leurs dépenses, sont plutôt constituées d'agglomérations et de leurs couronnes périurbaines, ou de territoires bénéficiant d'une croissance soutenue. Elles sont néanmoins parvenues à maintenir une certaine stabilité fiscale et financière.

Au total, l'étude aboutit à la conclusion que la baisse des dotations globales de l'Etat n'a pas réduit les inégalités territoriales d'un point de vue budgétaire, mais elle ne les a pas accentuées pour autant⁽⁶⁾. Les ensembles intercommunaux se trouvant entre les deux situations financières extrêmes semblent avoir le plus pâti du resserrement budgétaire : ce sont les collectivités trop aisées pour bénéficier de la péréquation mais ne pouvant pas s'appuyer sur des recettes propres conséquentes. Les choix passés en matière fiscale ou budgétaire⁽⁷⁾ constituent également une des variables déterminantes de la trajectoire fiscale et financière des collectivités.



⁽⁶⁾ Contrairement à ce qui a pu être observé au Royaume-Uni lors de l'instauration d'une politique publique visant à réduire les dotations centrales aux collectivités entre 2009 et 2016, et qui a entraîné un effondrement des dépenses des collectivités locales les moins aisées.

⁽⁷⁾ Cela renvoie au concept de « *sentier de dépendance* » de la littérature consacrée à l'analyse des décisions des décideurs politiques (Pierson, 2000).



**La trajectoire
fiscale et financière
des collectivités**

Introduction

L'investissement public local* (IPL) est un élément structurant du bon fonctionnement des économies locales. Grâce à la construction et au renouvellement d'équipements collectifs qu'il soutient, il participe plus généralement aux conditions de vie des habitants et des usagers actuels et futurs des territoires administrés par les collectivités.

La décennie 2010 a été marquée par l'adoption d'un certain nombre de réformes des finances publiques locales, notamment la baisse puis la stabilisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (*voir Encadré p.18*). Or, l'objectif de cette dotation est de « contribuer au fonctionnement des collectivités locales, compenser une partie de leurs charges et corriger certaines inégalités de richesses au titre de la péréquation verticale » (*Rapport « Jaune budgétaire », 2020*).

Ces réformes sont donc susceptibles d'avoir grevé le niveau d'investissement public au niveau local, et de manière plus générale la capacité d'action budgétaire*, à un degré plus ou moins profond selon le bloc communal*. La recherche résumée dans cette note s'est alors intéressée à la réaction des communes en termes d'investissement suite à cette réduction de la DGF, et a voulu analyser comment l'action publique locale s'en est trouvée affectée du point de vue de la production et du financement de services publics. En analysant les données budgétaires à la maille communale et intercommunale, un regard est porté sur les inégalités territoriales et sur les différentes stratégies mises en place par les communes au cours de la décennie 2010 pour faire face au resserrement budgétaire.

L'objectif de la recherche approfondie menée par le LATTS et le Lab'Urba est de réfléchir à la relation entre, d'une part, le resserrement de la contrainte budgétaire imposé par les politiques fiscales et financières centrales, 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 dès lors dans un triple questionnement :

- **Le resserrement de la contrainte budgétaire**, marqué 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 ?**
- Face au resserrement de la contrainte budgétaire, **quels sont les différents types d'adaptation déployés au niveau des collectivités locales ?**
- **Observe-t-on des trajectoires fiscales et financières différenciées selon les caractéristiques des systèmes territoriaux et leurs évolutions récentes ?**

L'exploitation des données des comptes détaillés de l'ensemble des communes françaises (France métropolitaine) sur la période 2010-2018 a permis de réaliser une analyse statistique approfondie (*voir Annexe sur la méthodologie statistique*) et de distinguer plusieurs typologies de profils de blocs communaux, et ainsi d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

DÉFINITIONS DES PRINCIPAUX CONCEPTS DE L'ÉTUDE

Référencés dans le texte par un *

- **CAPACITÉ D'ACTION BUDGÉTAIRE (CAB)** : ressources financières à disposition des collectivités pour financer leurs dépenses, qu'il s'agisse de dépenses d'équipement ou de dépenses de fonctionnement. Cette notion permet d'élargir le périmètre des dépenses prises en compte dans l'analyse, au-delà des montants d'investissement public local stricto sensu.
- **COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION (CA)** : regroupement de plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, formant un ensemble urbain d'une certaine importance. Visant les zones urbaines, la communauté d'agglomération doit former, lors de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Ce seuil n'est toutefois pas exigé lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. De même, le seuil de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. On en dénombre 222 au 1^{er} janvier 2020 en France.
- **COMMUNAUTÉ DE COMMUNES (CC)** : regroupement de plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, sans critère de volume d'habitants. Elle peut exercer de plein droit certaines compétences en lieu et place des communes membres (développement économique, gestion des déchets, assainissement, etc) et de manière optionnelle elle peut exercer d'autres actions d'intérêt communautaire (politique de la ville, protection de l'environnement, aménagement de la voirie, etc). On en dénombre 997 au 1^{er} janvier 2020 en France.
- **CONFIGURATION BUDGÉTAIRE LOCALE** : schéma de répartition des différents postes budgétaires, incluant toutes les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement.
- **ENSEMBLE INTERCOMMUNAL (EI)** : regroupement d'une intercommunalité (EPCI) et des communes-membres. Le budget d'un ensemble intercommunal est donc le résultat de l'agrégation des budgets de l'EPCI et de ses communes-membres.
- **ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE⁽⁸⁾ (EPCI)** : regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.
- **INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL (IPL)** : dépenses des communes ou bloc communal destinées à la FBCF (formation brute de capital fixe), financées à partir de plusieurs sources de financement possibles : autofinancement, emprunts, recettes liées à la cession de patrimoine, dotations et subventions d'investissement de l'État central et des autres administrations, ou encore fonds FCTVA⁽⁹⁾. Elles sont destinées en grande majorité au financement de bâtiments, d'achats de machines et d'équipements, et d'ouvrages de génie civil.

⁽⁸⁾ Définition extraite du site de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1160>.

⁽⁹⁾ Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.



01



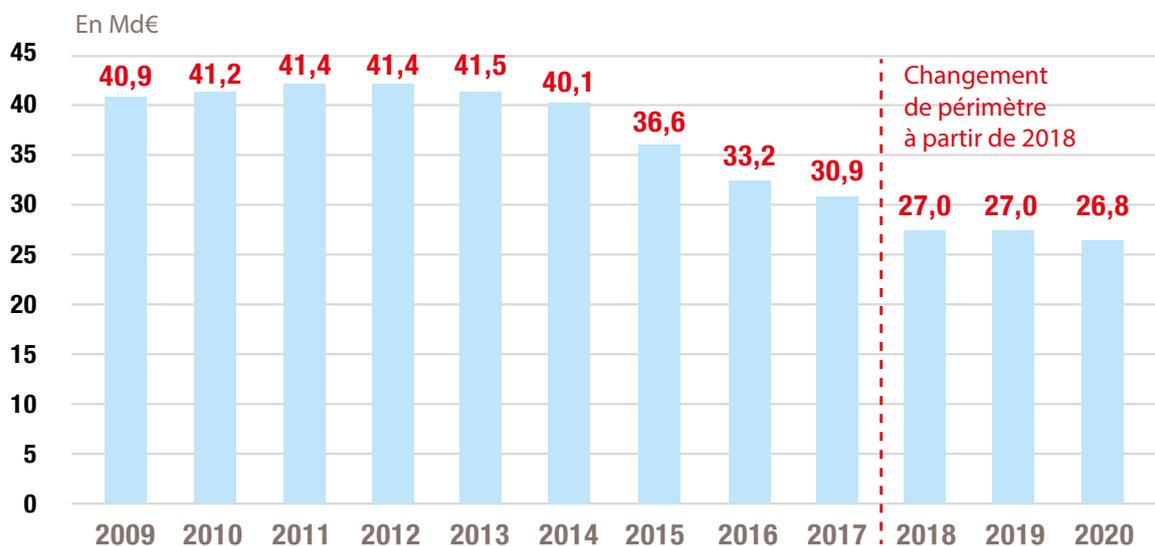
**La baisse de la
DGF au cours de
la décennie 2010**

1.1 Au niveau agrégé, une baisse de 25 % de la DGF sur la décennie 2010

Entre 2010 et 2017, le montant annuel de la DGF versée par l'État aux collectivités territoriales a diminué de 25 %, passant de 41,2 Mds€ à 30,9 Mds€ à périmètre constant ⁽¹⁰⁾, à la suite de l'application de réformes successives (voir Encadré p.18). Son poids dans l'ensemble des concours financiers de l'État à destination des collectivités est ainsi passé de 60 % au début des années 2010 à 49 % en 2017.

• Figure 1

→ Montant annuel de la DGF versée par l'État aux collectivités territoriales



Source : Loi de Finances Initiale

Concernant l'évolution de l'investissement public local (IPL) sur la même période, l'analyse des dépenses montre que le montant d'IPL au niveau agrégé s'est réduit de 12 % pour les ensembles intercommunaux des communautés d'agglomération* (CA) sur la période 2014-2018 par rapport à la période 2010-2013, et de 11 % pour les ensembles intercommunaux des communautés de communes* (CC). Contrairement au « principe de sanctuarisation » annoncé par les pouvoirs publics, l'IPL s'est donc inscrit en retrait sur la décennie 2010 à la suite de la baisse des DGF.

⁽¹⁰⁾ En 2018, la dotation d'intercommunalité n'est plus incluse dans la dotation globale de fonctionnement. À périmètre constant, le montant 2018 est identique à celui de 2017.

1.2 Des réactions différenciées selon le type d'ensemble communal

Grâce à l'exploitation statistique des dépenses de l'ensemble des communes et groupes de communes français de 2010 à 2018 (voir Annexe 1 sur la méthodologie et les données utilisées), il a été possible de déterminer dans un premier temps les répercussions de la baisse de la DGF sur la capacité d'action budgétaire des ensembles intercommunaux (EI) selon le type de bloc communal considéré ; puis dans un second temps de qualifier les évolutions budgétaires de ces ensembles dans un contexte de réduction des dotations de l'État.

L'analyse statistique (analyse en composantes principales (ACP) et classification ascendante hiérarchique (CAH)⁽¹³⁾) des données budgétaires des blocs communaux a permis de dresser onze typologies de profil⁽¹¹⁾ d'investisseurs de la part des communes et groupes intercommunaux, et de caractériser leur réaction face au resserrement de la contrainte budgétaire, avec une distinction préalable entre deux univers⁽¹²⁾ : le bloc des communautés d'agglomération* d'une part (cinq profils distincts à partir de l'analyse de 237 CA), et le bloc des communautés de communes* d'autre part (six profils distincts à partir de l'analyse de 966 CC).

• Tableau 1

→ Leviers mobilisés face à la baisse de la DGF pour les CA

IDENTIFIANT	NIVEAU DE DÉPENSES* ET D'INVESTISSEMENT INITIAL	PROFIL D'INVESTISSEMENT	MODE DE FINANCEMENT INITIALEMENT PRIVILÉGIÉ DES INVESTISSEMENTS	RÉACTION DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ DE LA DGF	IMPACT SUR L'IPL	PART
Classe 1	élevé	investisseurs	emprunts	forte baisse des dépenses et des investissements ; baisse de l'emprunt et hausse de l'épargne	--	9%
Classe 2	élevé	peu investisseurs	emprunts	stabilité des dépenses et des investissements ; hausse des cessions de patrimoine	=	31%
Classe 3	moyen	moyennement investisseurs	épargne	stabilité des dépenses et des investissements ; baisse de l'épargne	=	26%
Classe 4	peu élevé	investisseurs	dotations d'équipements extérieures et épargne	hausse des dépenses de fonctionnement, baisse des investissements ; baisse de l'emprunt	-	13%
Classe 5	peu élevé	peu investisseurs	épargne	forte hausse des dépenses de fonctionnement, stabilité des investissements	=	21%

* Les dépenses considérées ici sont les dépenses totales moyennes. Voir tableau 5 de l'Annexe 1 pour plus de détails.

⁽¹¹⁾ Chacun de ces profils révélés par la classification ascendante hiérarchique fait l'objet d'une description précise dans le rapport complet de la recherche (Partie 4.2.2).

⁽¹²⁾ D'après les auteurs, 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 bien distinctes.

⁽¹³⁾ Voir Annexe 1 sur la méthodologie et les données utilisées et Annexe 2 sur les résultats de l'ACP et CAH.

• **Tableau 2**

➔ **Leviers mobilisés face à la baisse de la DGF pour les CC**

IDENTIFIANT	NIVEAU DE DÉPENSES* ET D'INVESTISSEMENT INITIAL	PROFIL D'INVESTISSEMENT	MODE DE FINANCEMENT INITIALEMENT PRIVILÉGIÉ DES INVESTISSEMENTS	RÉACTION DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ DE LA DGF	IMPACT SUR L'IPL	PART
Classe 1	élevé	investisseurs	épargne	légère baisse des dépenses, stabilité des investissements ; baisse de l'épargne	=	9%
Classe 2	moyen	peu investisseurs	épargne	baisse des dépenses de fonctionnement, stabilité de l'investissement ; hausse du recours à l'emprunt	=	15%
Classe 3	moyen	investisseurs	épargne	baisse des dépenses et des investissements ; hausse des emprunts et cessions	---	19%
Classe 4	élevé	moyennement investisseurs	emprunts	forte baisse des dépenses, baisse de l'investissement ; baisse de l'emprunt et hausse du recours à l'épargne	--	12%
Classe 5	peu élevé	peu investisseurs	épargne et dotations	forte hausse des dépenses, légère hausse des investissements ; hausse des emprunts	+	23%
Classe 6	peu élevé	investisseurs	emprunts	stabilité des dépenses, baisse de l'investissement ; hausse de l'épargne	-	22%

* Les dépenses considérées ici sont les dépenses totales moyennes. Voir tableau 5 de l'annexe 1 pour plus de détails.

Le resserrement de la contrainte budgétaire observé au cours de la décennie 2010 aura conduit 21 % des communautés d'agglomération (CA) d'une part, et 53 % des communautés de communes (CC) d'autre part, à réduire de manière plus ou moins marquée leurs dépenses en investissement public local. Mais il est intéressant de noter que dans certaines configurations locales, la baisse de la DGF ne s'est pas répercutée par une réduction des dépenses d'investissement. On a ainsi pu observer une dynamique de rattrapage d'investissement et un léger redressement de la CAB pour les ensembles de communes les plus défavorisés (classe 5 des CC par exemple), sans doute à relier avec l'instauration du mécanisme de péréquation (*voir Encadré 17*). Pour les blocs communaux cultivant une certaine modestie budgétaire, la CAB est restée sur la même trajectoire.

De manière synthétique, l'analyse statistique a mis en avant l'adoption de **4 types d'ajustement budgétaire des acteurs suite au resserrement de leur contrainte budgétaire** :

- **Une « modestie cultivée »** : peu d'ajustements ont été nécessaires, étant donné un profil déjà faible du niveau de dépenses face à des ressources relativement importantes ;
- **Un ajustement par des coupes budgétaires** : la baisse de la DGF a été répercutée dans le niveau des dépenses de fonctionnement et le niveau des investissements ;
- **Des ajustements multiples** : en plus de la baisse de leurs dépenses, les EI ont mis en place des mécanismes visant à accroître leurs ressources (politique fiscale, cession de patrimoine, etc) ;

- **Des ajustements invisibles** : en apparence et dans leur globalité, les budgets de certains EI semblent inchangés, mais en réalité ils ont été impactés par le système de péréquation, et par une revalorisation des valeurs locatives cadastrales⁽¹⁴⁾.

Les leviers d'action mobilisés pour mettre en œuvre ces ajustements ont souvent consisté en une baisse des dépenses, et plus rarement en une modulation du taux de fiscalité appliqué au niveau local, et une cession de patrimoine.

La **revalorisation des valeurs locatives cadastrales** a bénéficié aux EI les moins dotés en richesse fiscale potentielle et qui ont un faible niveau de dépenses. Le choix entre tel ou tel levier résulte souvent du contexte politique local de l'EI, mais aussi de son sentier de dépendance, c'est-à-dire la trajectoire suivie depuis les mandatures précédentes et de laquelle il est difficile de dévier.

Cela a également engendré une **uniformisation des modes de financement des dépenses et une déspecialisation des profils d'investissement**. En effet, l'analyse des données budgétaires montre que les blocs communaux les plus investisseurs (et les plus endettés) ont réduit leur IPL sur la période analysée, et donc leur endettement, et que l'on observe une convergence autour d'un modèle mobilisant davantage l'autofinancement plutôt que le recours à l'emprunt. Au total, l'endettement des blocs communaux s'est réduit de 0,8 % par an sur la période 2013-2018. 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.

LE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION

→ **LA BAISSÉ DE LA DGF** a concerné toutes les classes d'ensembles intercommunaux, les plus défavorisés étant ensuite soutenus par un système de péréquation. L'objectif est de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2 de la Constitution), par un mécanisme permettant à l'État de moduler ses dotations pour aider les blocs communaux ayant les plus faibles ressources.

→ **LA MISE EN PLACE DE CE SYSTÈME** a permis d'atténuer en partie le creusement des écarts entre communes et blocs communaux investisseurs aisés et les plus fragiles : les EI des CA les plus défavorisées ont bénéficié d'un apport supplémentaire de 440 M€ de recettes liées à la péréquation sur la période 2014-2018 par rapport à la période 2010-2013, et les EI des CC les plus défavorisées de 300 M€. Le montant alloué à la péréquation n'aura certes pas compensé intégralement la baisse globale de la DGF, mais aura permis d'amortir le choc budgétaire pour les collectivités les plus fragiles.

⁽¹⁴⁾ La valeur locative cadastrale d'un bien sert de base d'imposition aux divers impôts locaux. Cette valeur locative est fixée après consultation des commissions communales ou départementales des impôts directs lors des opérations de révision foncière. Ainsi, la revalorisation de cette valeur cadastrale entraîne de fait une augmentation des ressources fiscales locales.

LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES DE LA DGF AU COURS DE LA DÉCENNIE 2010

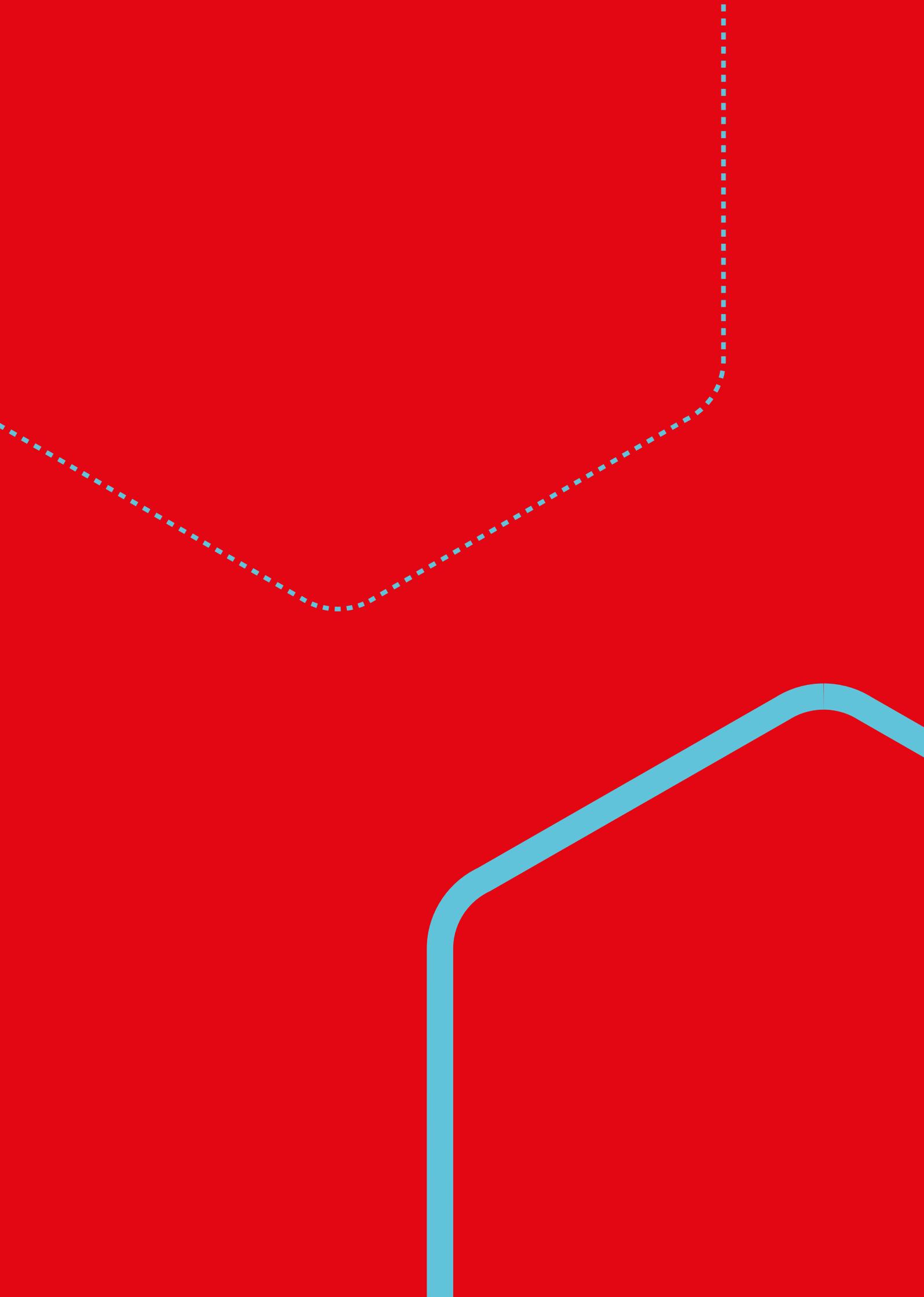
La dotation globale de fonctionnement (DGF) est aujourd'hui le principal concours financier de l'État aux collectivités locales par son montant. Elle a pu être utilisée comme instrument de pilotage budgétaire par le gouvernement en fonction des cycles économiques. Sur la dernière décennie, on note trois périodes distinctes :

→ **DE 2010 À 2013**, l'enveloppe budgétaire de l'État à destination des collectivités locales n'est plus indexée à l'inflation et une norme comptable dite « zéro volume » est appliquée, ce qui entraîne une stagnation du montant de la DGF, et même une baisse des dotations en euros constants ;

→ **À PARTIR DE 2013**, l'adoption d'un Pacte de confiance et de responsabilité sous la mandature Hollande et la mise en place de la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques », ont entraîné une baisse de la DGF au titre de la contribution du secteur public local au redressement des finances publiques. Cela aura conduit à une baisse de 25 % du montant global de DGF versée aux collectivités locales entre 2014 et 2017.

→ **ENFIN, SOUS LA PREMIÈRE MANDATURE MACRON**, sont adoptés les « Contrats de Cahors », qui laissent place à une contractualisation des objectifs financiers locaux au lieu d'un objectif de baisse global. Cela aura conduit à une stagnation du montant global de la DGF sur la période 2018-2020.

En 2020, dans le contexte de crise sanitaire et économique liée à la pandémie de Covid-19, la mise en place des « contrats de Cahors » a été suspendue, et des budgets d'urgence ont été débloqués pour faire face à la situation exceptionnelle rencontrée.





02

**L'influence des
caractéristiques
socio-territoriales
sur les leviers
mobilisés**

La première partie de la recherche a permis de mettre en évidence les leviers mobilisés par les ensembles intercommunaux face au resserrement de la contrainte budgétaire des années 2010, en distinguant les réactions selon le profil fiscal et financier des entités. La seconde partie de la recherche analyse l'influence des caractéristiques socio-territoriales des blocs communaux sur les leviers mobilisés. Il s'agit de comprendre comment le cadre du resserrement de la contrainte budgétaire sur les finances locales joue de manière différenciée entre les collectivités.

2.1 La détermination des profils socio-territoriaux des blocs communaux

Afin d'établir un portrait des principaux ensembles territoriaux, différenciés selon des variables démographiques, économiques et géographiques, une analyse statistique à partir d'une analyse en composantes principales (ACP) et d'une classification ascendante hiérarchique (CAH) est réalisée (*voir Annexe 1*), sur l'ensemble, d'une part des systèmes territoriaux administrés par des CA, et d'autre part de ceux administrés par des CC. 24 variables représentatives des caractéristiques socio-éco-territoriales sont utilisées à cette fin, organisées en 5 dimensions de la manière suivante :

• Schéma 1

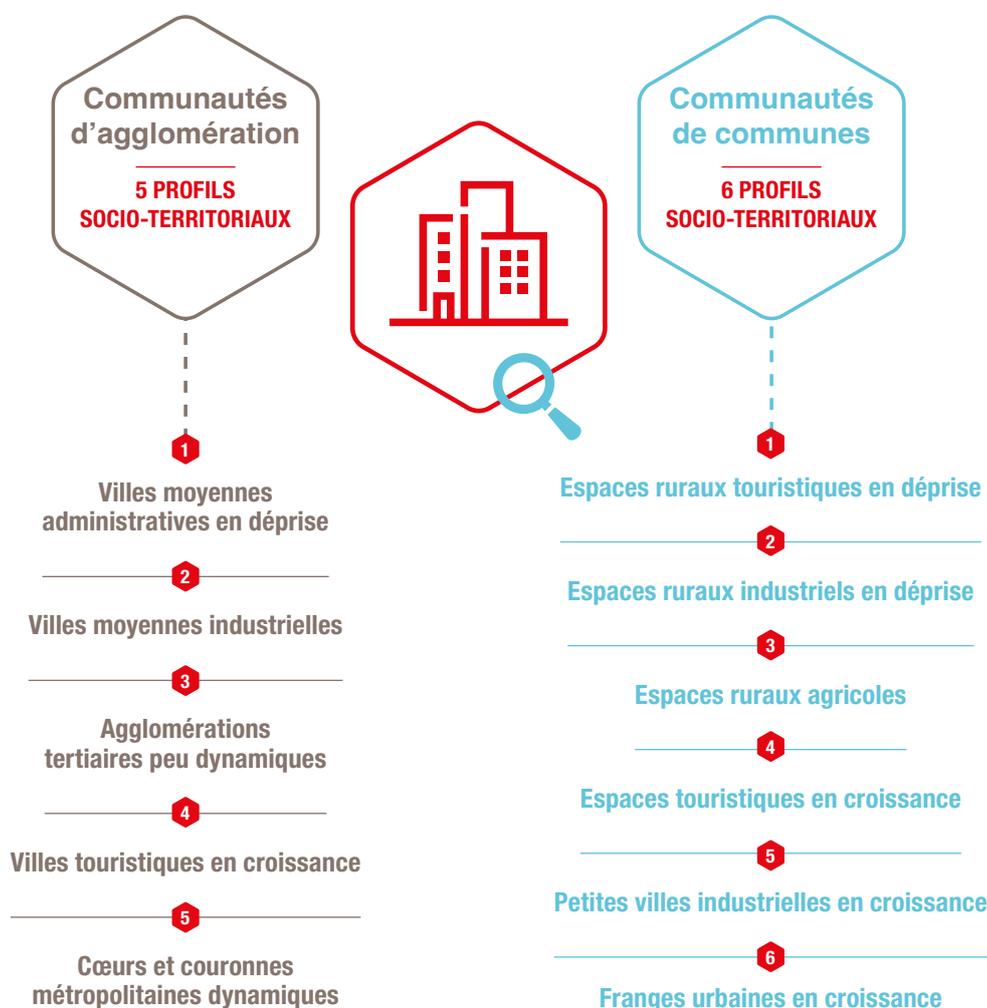
→ Classification en 5 dimensions des 24 variables socio-éco-territoriales



L'analyse statistique aboutit à la détermination de 5 profils socio-territoriaux parmi les 236 CA, et de 6 profils parmi les 966 CA :

• **Schéma 2**

→ **Qualification des 5 profils socio-territoriaux de CA et des 6 profils de CC**



Quelques premiers faits saillants peuvent être alors mis en évidence :

- **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 dotations de l'État aux collectivités locales. 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 ;
- **les territoires s'inscrivent dans des dynamiques économiques et démographiques contrastées** : certains sont en croissance, d'autres sont en déclin, et d'autres encore sont relativement stables d'un point de vue économique et démographique. Les besoins et les opportunités diffèrent en fonction de chacune de ces trajectoires.

2.2 Résultats du croisement entre les deux typologies

L'intérêt de la recherche est maintenant de croiser la typologie socio-territoriale avec la typologie fiscale et financière précédente. Il s'agit ainsi d'apprécier le lien éventuel entre les évolutions contrastées des capacités d'action budgétaire et les 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. En d'autres termes, 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 spécifiques (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 fiscales et financières et socio-territoriales⁽¹⁵⁾.

Pour effectuer cette analyse, la méthodologie retenue consiste à mesurer la sur- ou sous-représentation des différentes classes fiscales et financières d'ensembles intercommunaux dans les classes de la typologie socio-territoriale. Sur le plan statistique, cela revient à comparer la distribution des ensembles intercommunaux entre les classes fiscales et 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 %). Cela permet de qualifier la proximité ou la distance entre certains profils socio-territoriaux et les configurations budgétaires locales des ensembles intercommunaux qui les administrent.

⁽¹⁵⁾ Il ne s'agit pas ici d'un exercice de détermination de liens de cause à effet entre l'un et l'autre facteur, qui nécessiterait une analyse économétrique des données.

• **Tableau 3**

➔ **Résultats du croisement du profil fiscal et financier et du profil socio-territorial des CA**

		CAST1	CAST2
	Fiscalo-financier	Villes moyennes administratives en déprise avec une population aux revenus modestes	Villes moyennes industrielles peu dynamiques
CAFF1	Investisseurs aidés et endettés en forte contraction budgétaire	4	0
CAFF2	Dépensiers et endettés en forte contraction budgétaire	22	8
CAFF3	Riches et autocentrés budgétairement stables	9	18
CAFF4	Investisseurs pauvres et endettés	13	15
CAFF5	Pauvres en rattrapage d'investissement	21	10
	<i>N</i>	<i>69</i>	<i>51</i>

• **Tableau 4**

➔ **Résultats du croisement du profil fiscalo-financier et du profil socio-territorial des CC**

		CCST1	CCST2
	Fiscalo-financier	Espaces ruraux touristiques en déprise aux contrastes sociaux marqués avec une population âgée aux revenus modestes	Espaces ruraux industriels en déprise avec une population aux revenus modestes
IDENTIFIANTS	DESCRIPTION		
CCFF1	Investisseurs riches en contraction	1	14
CCFF2	Modestie budgétaire	21	33
CCFF3	Investisseurs en contraction	28	40
CCFF4	Endettés en contraction	16	26
CCFF5	Pauvres en rattrapage d'investissement	48	57
CCFF6	Investisseurs pauvres et endettés	59	48
	<i>N</i>	<i>173</i>	<i>218</i>

Note : 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 : Halbert et al., 2021

CAST3	CAST4	CAST5	
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 une population aux revenus élevés	N
8	7	1	20
20	13	10	73
10	11	15	63
1	2	0	31
17	1	0	49
56	34	26	236

Note : 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 χ^2), indiquant une proximité (respectivement une distance) entre les classes. Seules les valeurs théoriques supérieures à 5 sont interprétables.

Source : Halbert et al., 2021

CCST3	CCST4	CCST5	CCST6	
Espaces ruraux agricoles à profil moyen	Espaces touristiques (littoraux, montagne) en croissance avec une 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	N
3	26	28	19	91
25	5	32	31	147
40	10	40	24	182
16	13	32	12	115
63	6	26	19	219
52	6	33	14	212
199	66	191	119	966

Pour les CA, on note 4 configurations en sur-représentation (en orange) et 7 en sous-représentation (en vert). Pour les CC, on relève 7 configurations en sur-représentation (en orange) et 9 en sous-représentation (en vert)⁽¹⁶⁾.

Les enseignements à en tirer de manière générale pour les deux sous-ensembles sont les suivants :

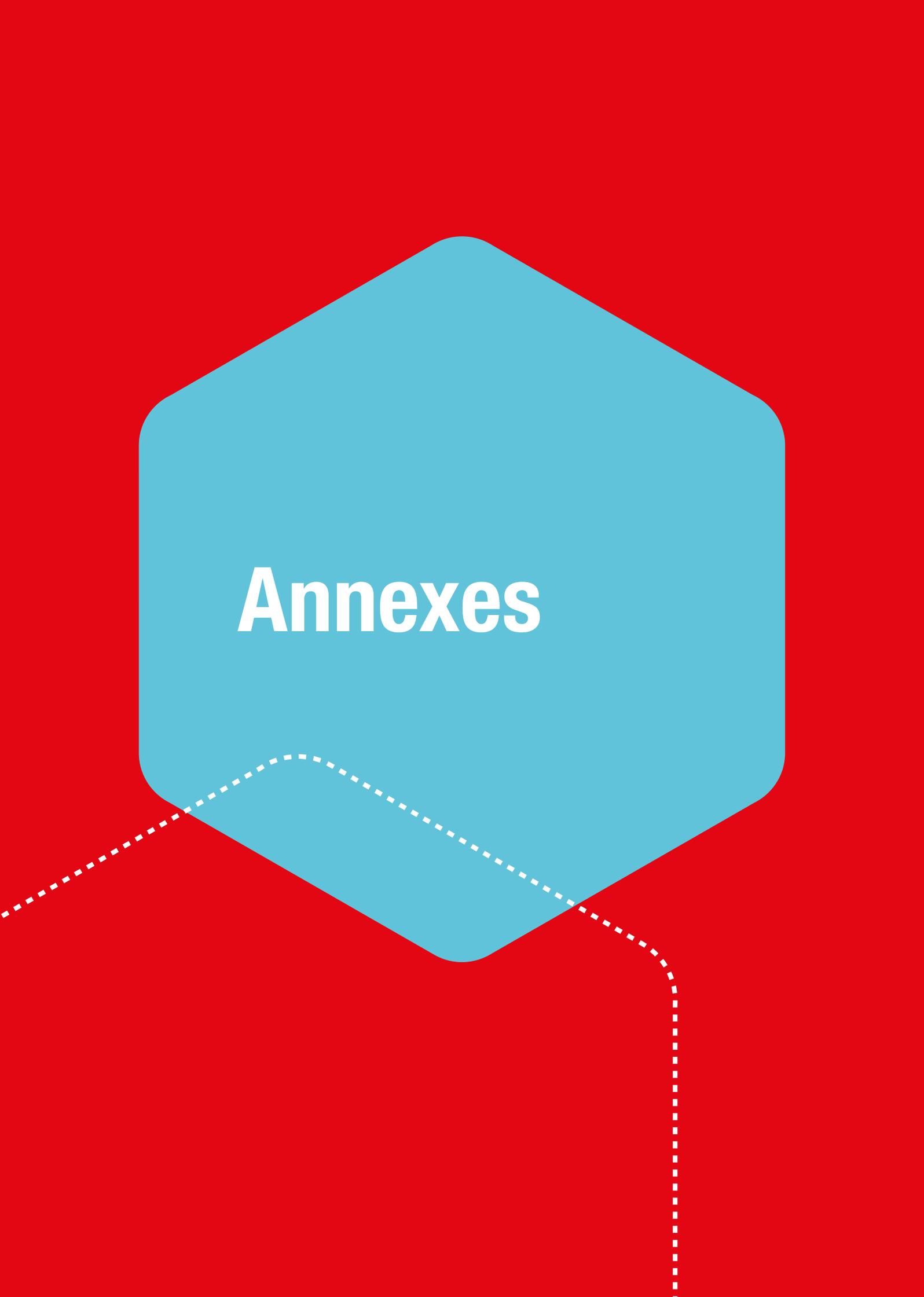
- des territoires possédant des caractéristiques socio-territoriales proches peuvent connaître des dynamiques (démographiques ou en termes d'emplois) nettement différenciées, ce qui rend inopérant de les considérer comme un tout homogène ;
- au sein des territoires partageant des caractéristiques similaires en termes de dynamiques démographiques ou d'emploi ou encore d'orientation économique, les profils et trajectoires fiscaux et financiers des collectivités locales ne sont pas forcément identiques. Cela est vrai pour au moins trois types de territoires aux orientations économiques propres, respectivement industrielles, touristiques et de services et d'administration.
- les profils fiscaux et financiers des EI coïncident de manière générale avec leurs caractéristiques socio-économiques territoriales, notamment en ce qui concerne le dynamisme économique et démographique. Ainsi, les métropoles ayant une forte dynamique démographique et économique, avec en sous-jacent une richesse fiscale potentielle élevée, sont parvenues à maintenir un niveau de CAB élevé malgré la baisse de la DGF. C'est le cas par exemple de la région parisienne, lyonnaise ou genevoise (Haute-Savoie). Au contraire, d'autres agglomérations de taille moyenne ou petite, ou des espaces ruraux peu dynamiques, qui ont une CAB faible, ont fait face à la baisse de la DGF avec un léger rattrapage de leurs dépenses en investissement grâce à l'effet redistributif de la péréquation et à la revalorisation de la valeur locative cadastrale.

Au total, **la baisse de la DGF a concerné tous les EI et s'accompagne d'une évolution de la CAB pour pratiquement tous les groupes de collectivités.** Les territoires les plus en difficulté ont été quelque peu épargnés par le resserrement de la contrainte budgétaire exercé par l'État à l'encontre des collectivités, notamment grâce au mécanisme de péréquation et de la revalorisation des valeurs cadastrales locatives, qui stimule le produit des recettes fiscales. A contrario, les collectivités aisées, voire très aisées, qui administrent des territoires affichant des difficultés moindres, ont été plus fortement affectées par le resserrement de la contrainte durant cette même période.

Il en résulte que sur la décennie 2010, nous n'avons pas assisté à une évolution marquée des disparités fiscal-financières entre les collectivités du bloc local suite à la mise en œuvre des réformes successives de la DGF : elles ne se sont pas accentuées, mais pas non plus réduites.

L'analyse met également en lumière l'existence d'une **pluralité de situations et de trajectoires à la fois socio-territoriales et fiscal-financières**, ce qui va bien au-delà d'une simple opposition binaire entre métropoles d'une part et France périphérique d'autre part, qui est parfois avancée dans la littérature. À l'intérieur même d'une classification territoriale peuvent en effet se confronter différentes trajectoires fiscales et financières : il serait trop hâtif de conclure qu'il existe une homogénéisation des trajectoires budgétaires au sein d'une classe territoriale.

⁽¹⁶⁾ Se référer au rapport complet de l'étude pour une description précise de chacun de ces cas.



Annexes

A.1 Sources des données et traitement statistique

L'originalité de la recherche menée par le LATTs-Lab' Urba est d'avoir utilisé pour l'analyse une base de données regroupant de manière quasi exhaustive⁽¹⁷⁾ les budgets et le détail des dépenses réalisées, de toutes les communes et intercommunalités françaises, sur la période 2010-2018. Grâce à la reconstitution de cette base de données, une analyse statistique approfondie⁽¹⁸⁾ et inédite a pu être menée, dans l'objectif de déterminer des typologies de comportements des groupes communaux.

Sources des données

Pour réaliser cette étude, deux sources de données ont été mobilisées : les extractions de la base Sonate (volet Collectivités) 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 Territoires. 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.

L'étude exploite les balances comptables mises à disposition librement par la Direction générale des Finances publiques (DGFip, ministère de l'Économie) sur un site internet dédié⁽¹⁹⁾. À date de réalisation de l'étude, elles étaient disponibles pour la période allant de 2010 à 2018. Ces données décrivent de manière exhaustive et très détaillée les budgets locaux. Il est ainsi possible de reconstituer pour l'ensemble des communes françaises, les lignes budgétaires suivantes :

• Tableau 5

→ Liste des postes budgétaires retenus dans la recherche

FONCTIONNEMENT	
Dépenses	Recettes
Charges générales - Subventions - Charges de personnel	Fiscalité renforcée - Produits des services et ventes - DGF dont <i>péréquation verticale</i> - Droits de mutation - Impôts locaux
INVESTISSEMENT	
Dépenses	Recettes
Dépenses d'équipement - Remboursement des emprunts	Épargne brute - Épargne nette - Cessions - FCTVA Dotations et subventions (hors FCTVA) - Nouveaux emprunts

Les données sont ensuite exploitées au niveau des communautés de communes (CC) et communautés d'agglomération (CA). Une correction des données est appliquée lorsque les comptes des collectivités présentent des flux croisés, afin d'éviter tout double compte, et une suppression des valeurs aberrantes identifiées pour certains postes budgétaires est réalisée.

⁽¹⁷⁾ Intégralité de la France métropolitaine à l'exception de la métropole de Lyon, dont les données présentent une complexité budgétaire suite à l'intégration à partir de 2015 d'une partie du budget du département du Rhône.

⁽¹⁸⁾ Le détail de la méthodologie statistique utilisée est consultable dans le rapport complet de l'étude.

⁽¹⁹⁾ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-communes/>

Traitement statistique

À partir de la base de données ainsi constituée, un traitement typologique est effectué de manière distincte entre le bloc des EI des CC et le bloc des EI des CA, en deux étapes :

1. Réalisation d'une analyse en composantes principales (ACP)

Les montants des postes budgétaires sont parfois fortement corrélés entre eux. En effet, 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.

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 (axes factoriels). Cela 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 (il ne s'agit pas d'une analyse de liens de causalité).

2. Réalisation d'une classification ascendante hiérarchique (CAH)

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.

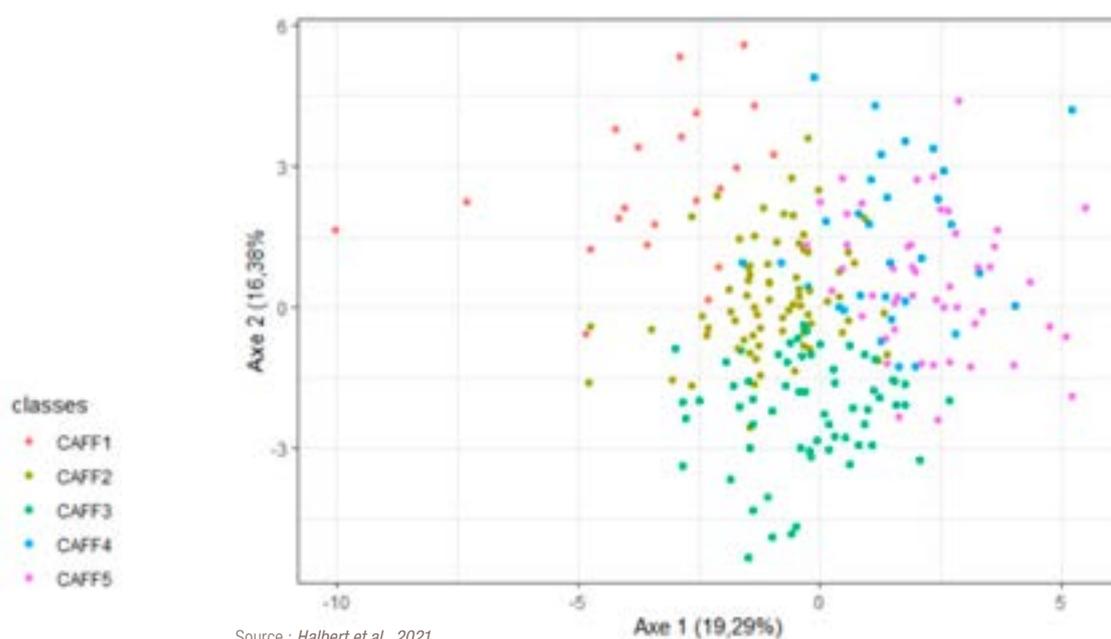
La procédure retenue effectuée en outre à la fin de la classification une consolidation, qui permet, par l'intermédiaire de quelques étapes de K-means supplémentaires, de maximiser la variance inter-classes (et donc de minimiser la variance intra-classes) en redistribuant quelques individus « mal classés ». 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, la technique consistant à utiliser, pour mesurer la distance statistique entre les ensembles intercommunaux, leurs coordonnées sur les axes retenus, a été privilégiée. 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.

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.

Dans un second temps, l'application de la classification ascendante hiérarchique permet de distinguer 5 classes de CA selon leur profil fiscal et financier. Leur projection sur les deux premiers axes factoriels de l'ACP donne la répartition suivante :

• **Figure 3**

→ **Projection des 5 classes de CA sur les deux premiers axes de l'ACP**



Source : Halbert et al., 2021

📌 **Note de lecture :** 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. 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.

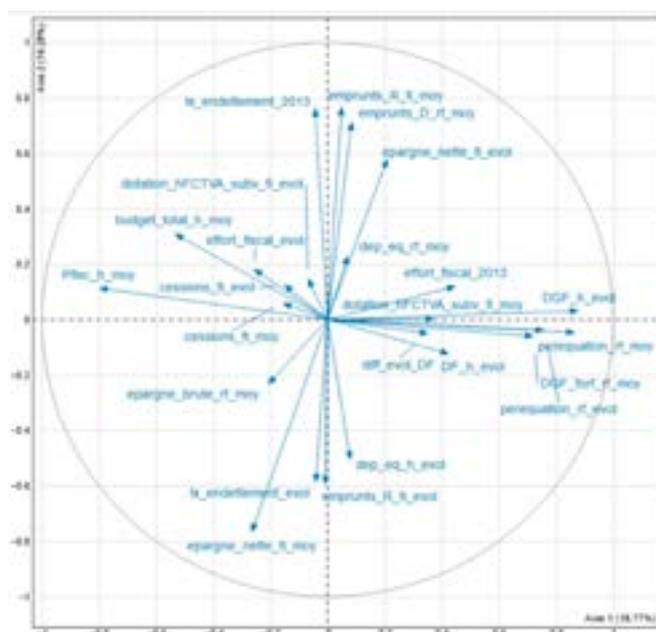
À l'inverse, caractérisée par une richesse relativement plus élevée et, en lien avec celle-ci, par des budgets élevés, la classe CAFF1 est la plus distincte. Dans son relatif isolement, elle apparaît toutefois plus proche de la deuxième, puis viennent les classes CAFF3 et CAFF4 et, à distance, la cinquième.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

2. Pour les communautés de communes (CC)

L'application d'une ACP des 966 ensembles de CC sur les 39 variables fiscales et financières retenues dans l'analyse aboutit à la projection suivante :

• Figure 4

→ Projection des variables sur les deux premiers axes de l'ACP des CC



Source : Halbert et al., 2021

Les deux premiers axes retenus permettent d'expliquer 35 % de la variance totale.

Le premier axe représente 19 % de la variance expliquée. Il distingue les ensembles intercommunaux des CC selon 7 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 CA, 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.

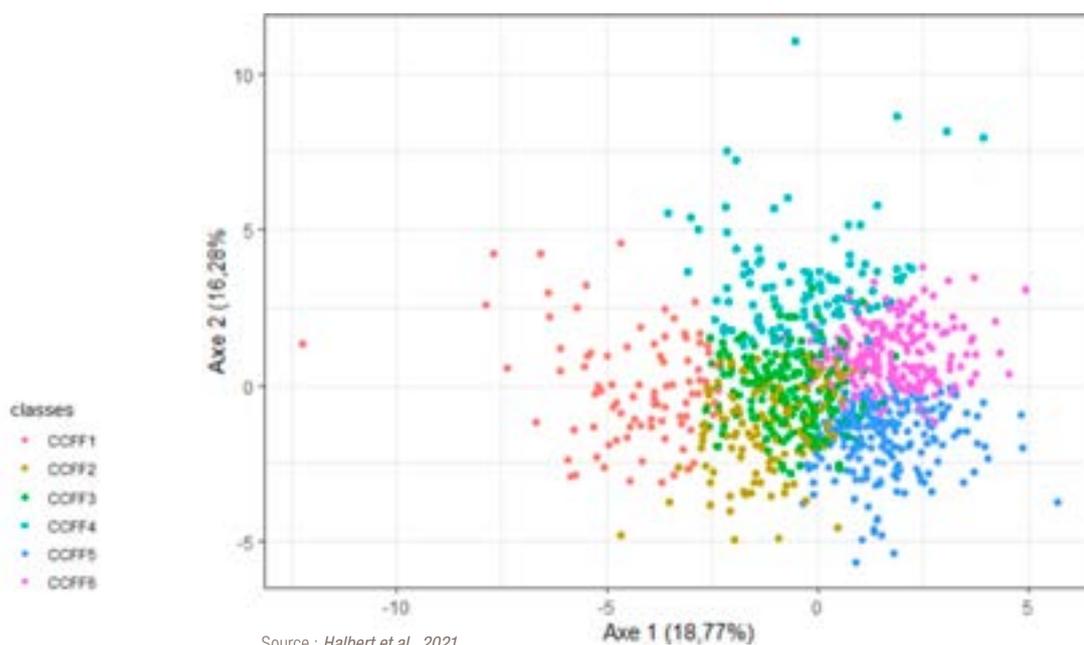
Il révèle une structure semblable à celle obtenue pour les CA avec des variables portant principalement sur le financement des investissements. D'un côté, des ensembles intercommunaux dont le taux d'équipement était élevé au début des années 2010 et s'accompagnait d'un fort recours à l'emprunt et d'un 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.

Dans un second temps, l'application de la classification ascendante hiérarchique permet de distinguer 6 classes de CC selon leur profil fiscal et financier. Leur projection sur les deux premiers axes factoriels de l'ACP donne la répartition suivante :

• **Figure 5**

→ **Projection des 6 classes de CC sur les deux premiers axes de l'ACP**



👁 **Note de lecture :** on observe une plus forte dispersion des ensembles intercommunaux des CC que celle observée pour les classes des ensembles des CA. Autrement dit, les 6 classes présentent des profils et trajectoires fiscaux et financiers plus distincts les uns des autres. Dans le détail, les classes C0FF1 d'un côté, et C0FF5 et C0FF6 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. On note également des proximités entre les classes C0FF5 et C0FF6 et entre les classes C0FF2 et C0FF3, ces dernières se superposant partiellement.

Bibliographie

- **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.
- **Bezes, P., 2018**, « Contraintes budgétaires », in **Hay C. et Smith A.**, (dir.), Dictionnaire d'économie politique. Paris : Presses de Sciences Po, pp.111-117.
- **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.
- **Caisse des Dépôts, 2015**, « Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013) ». Éclairages n°8, 16 p.
- **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, 402 p. <https://arxiv.org/abs/2103.11111>
- **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.
- **Le Saout, R., 2017**, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales ». Revue française d'administration publique, 164, pp. 747-764.
- **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.
- **Navarre, F., et Rousseau, M.-P., 2013b**, Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux. Étude Adcf, 64 p.
- **Pierson, P., 2002**, "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies". Revue française de sociologie, 43(2), pp. 369-406.
- **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.
- **Sanders, L., 1989**. L'analyse statistique des données en géographie, GIP Reclus. ed., Alidade.



Achevé de rédiger en août 2022

Avertissement : cette publication a été réalisée à titre indépendant par le service des études de la direction des prêts de la Banque des Territoires. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des informations et opinions figurant dans ce document.

Caisse des Dépôts - Banque des Territoires
72, avenue Pierre Mendès-France - 75914 Paris Cedex 13

Responsable de la rédaction : Pierre Laurent, directeur
du département chargé du développement.

Auteur : Cathy Dolignon, chargée d'études



BANQUE des
TERRITOIRES



banquedesterritoires.fr



@BanqueDesTerr