



LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES

# DEMAIN, QUELLE FISCALITÉ ET QUELLES RESSOURCES pour les territoires ?



CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

OCTOBRE 2022

# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>3</b>
---------------------------	----------

<b>ÉDITO</b> .....	<b>4</b>
--------------------	----------

## CHAPITRE 1

<b>FISCALITÉ ÉCONOMIQUE : COMMENT FAIRE BON USAGE DE LA RESSOURCE ?</b> .....	<b>5</b>
-----------------------------------------------------------------------------------	----------

## CHAPITRE 2

<b>REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE : TAXER LES FLUX PLUTÔT QUE LES PERSONNES ? UNE COMPARAISON INTERNATIONALE</b> .....	<b>10</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Une (très) rapide histoire de la fiscalité locale.....	12
2. Déterminants des budgets locaux.....	14
3. Impact distributif de la taxe foncière.....	15
4. Vers un nouveau mode de financement local.....	16

## CHAPITRE 3

<b>QUELLE SOUTENABILITÉ DE L'INVESTISSEMENT POUR LE BLOC LOCAL ?</b> .....	<b>18</b>
--------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Une forme de paradoxe autour de l'investissement public local : un grand écart entre les réalités et les propos.....	20
2. L'investissement local au centre d'enjeux interdépendants et de potentielles tensions.....	23
3. La soutenabilité de l'investissement public local, en lien avec celle du système financier local : des questions en termes d'action et de production de connaissances.....	25

# AVANT-PROPOS

Piloté par Pascal FORTOUL, président d'honneur de l'ADGCF, le Conseil Scientifique de l'ADGCF est coanimé par Marie-Claude SIVAGNANAM, DGS de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et Jean-Charles DE BELLY, DGS de la communauté de communes Mad & Moselle.

À ce jour, il réunit : Daniel BEHAR, Clément CARBONNIER, Claire DELPECH, Aurélien DELPIROU, Philippe ESTÈBE, David GUÉRANGER, Rémi LEFEBVRE, Patrick LE LIDEC, Rémy LE SAOUT, Didier LOCATELLI, Françoise NAVARRE, Marine PARENT, Véronique ROBITAILLIE, Sébastien VIGNON.



# ÉDITO

Transformation de la manière de penser nos territoires, d'urbaniser, d'aménager, surtout, d'envisager nos coopérations... La crise de la COVID-19, conjuguée à la lutte contre le réchauffement climatique, nous laissent entrevoir une nouvelle ère pour le déploiement de nos politiques publiques, voire espérer le dépassement des « égoïsmes territoriaux ». Dans sa plateforme de propositions 2022-2027 : *changer le modèle de l'action publique territoriale* publiée en juin 2022, l'ADGCF insiste sur la nécessité de renforcer les dispositifs de péréquation et de compensation entre les territoires afin de limiter l'effet des concurrences que se livrent les intercommunalités voisines pour attirer des entreprises. L'une des options envisagées : transférer à une échelle supra (zone d'emploi, région ou système territorial) la collecte et la redistribution de l'impôt économique.

Au-delà cet enjeu économique, quelles nouvelles bases d'imposition promouvoir pour le bloc local ? Comment dépasser la figure traditionnelle de l'utilisateur-contributeur et favoriser, via la fiscalité, l'accès de tous aux services publics ? Ce nouvel *opus* du Conseil Scientifique de l'ADGCF explore les effets de la fiscalité locale sur le fonctionnement institutionnel de nos territoires et considère ses évolutions potentielles. Bonne lecture !

**Pascal FORTOUL**

Président du Conseil Scientifique de l'ADGCF

**Yvonie RAMIS**

Présidente de l'ADGCF





## CHAPITRE 1

# Fiscalité économique : comment faire bon usage de la ressource ?



**DISCUTANT**

**DIDIER LOCATELLI**  
**Cabinet New-Deal**

*La territorialisation de la fiscalité économique apparaît comme une source d'une rivalité stérile entre les collectivités et une entrave au déploiement des coopérations nécessaires au maintien des services à l'habitant. Dans ce contexte, comment mieux « répartir » la ressource locale ?*



Il y a un peu plus de 20 ans, la loi Chevènement confiait la fiscalité économique aux intercommunalités afin de supprimer la concurrence stérile à laquelle s'adonnaient les communes désignant ainsi **l'intercommunalité comme la bonne échelle pour aborder les questions de développement économique**.

**Depuis, beaucoup continuent de s'accrocher à l'idée que l'intercommunalité est par définition « le territoire de l'économie et de l'emploi ».**

L'Insee a redéfini en 2020 une nouvelle carte des zones d'emploi. Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent mais aussi dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Or que constate-t-on ?

- En premier lieu, qu'on ne dénombre que 306 zones d'emploi pour 1254 EPCI.
- Au-delà du décalage quantitatif, il est intéressant mais aussi inquiétant de juxtaposer la carte des zones d'emplois et la carte des EPCI. De quoi s'aperçoit-on alors ?
  - > Tout d'abord qu'aucune zone d'emploi en France n'est couverte par un seul EPCI.
  - > Ensuite, qu'il existe un nombre considérable d'EPCI à cheval sur 2, 3, voire 4 zones d'emploi différentes. On voit même un EPCI comme la CC des Vals de Saintonge qui se déploie sur 5 zones d'emploi différentes sans que bien évidemment l'intégralité de l'une de ces 5 zones d'emploi ne soit incluse en totalité dans le périmètre communautaire.

Pour compléter l'analyse et si l'on se réfère à l'Indicateur de Concentration d'Emploi des EPCI qui témoigne, si ce n'est de la capacité des territoires à donner à travailler à leurs actifs, tout du moins de l'équilibre entre leurs fonctions économique et résidentielle, on constate que parmi les 1254 intercommunalités françaises seulement 25,43 % ont un taux de couverture en emploi équivalent ou supérieur à 98,5 ce qui signifie mécaniquement que, près de 75 % des EPCI sont tributaires d'autres territoires pour donner à travailler à leurs acteurs résidents.

**On voit bien à quel point la carte de l'intercommunalité n'est pas la carte de l'économie et de l'emploi et que, d'un point de vue fonctionnel, le véritable territoire de l'économie et de l'emploi est bien évidemment la zone d'emploi et non l'intercommunalité.**

Si les tous les EPCI ne sont pas les territoires de l'économie et de l'emploi, on peut légitimement s'interroger sur ce que produit réellement l'action des intercommunalités en matière d'économie et d'emploi.



L'action économique locale est encore fortement marquée par un certain nombre de croyances :

- En premier lieu que l'économie territoriale fonctionne comme la macro-économie et que le développement des territoires dépend de leur capacité à produire de la richesse. On sait pourtant que pour la grande majorité des territoires l'enjeu n'est pas de produire de la richesse mais de capter des revenus et surtout de réinjecter ses revenus captés dans l'économie locale via les dépenses de consommation.
- Ensuite que le développement est exogène et qu'il repose sur la capacité du territoire à attirer des entreprises venues de l'extérieur du territoire.

Si on analyse l'action économique des EPCI, on s'aperçoit qu'elle demeure largement focalisée sur l'économie productive mais surtout que les territoires continuent à se vivre en concurrence les uns vis-à-vis des autres pour implanter des entreprises venant de l'extérieur de leur territoire.

Cependant, quand on regarde un peu finement la réalité de ces implantations, on s'aperçoit que la quasi-intégralité est en fait constituée de relocalisations d'entreprises qui étaient déjà présentes dans la zone d'emploi.

**Certes la réponse des collectivités permet aux entreprises de gérer leur développement à bas coût mais est-ce que finalement, l'action économique des EPCI n'a tout simplement pas pour effet de stimuler la mobilité des entreprises au sein d'une même zone d'emploi avec comme conséquence :**

- une surconsommation foncière,
- une multiplication des friches économiques ou des zones inoccupées,
- une mobilisation importante de ressources publiques pour l'aménagement et même des aides à l'implantation,
- parfois même une baisse du prélèvement fiscal,
- mais au final un impact extrêmement limité sur la création nette d'emplois.

**De fait, la territorialisation de la fiscalité économique à l'échelle des EPCI contribue effectivement à entretenir des concurrences stériles et préjudiciables sur le plan environnemental et fonctionnel entre des territoires s'inscrivant dans la même zone d'emploi et dans le même système territorial.** La déterritorialisation de la fiscalité à l'échelle des zones d'emploi aurait le mérite de limiter ces concurrences.

**On pourrait aussi évoquer la concurrence au sein même des territoires entre les villes centres et le reste du territoire et le rôle que peut jouer dans cette concurrence le foncier bâti notamment.**



Or, pour une majorité de territoires, l'enjeu n'est pas de produire de la richesse mais de capter des revenus. **Si la géographie de la production de la richesse ne cesse de se concentrer, la géographie de la distribution des revenus, en revanche, ne cesse de se dilater.**

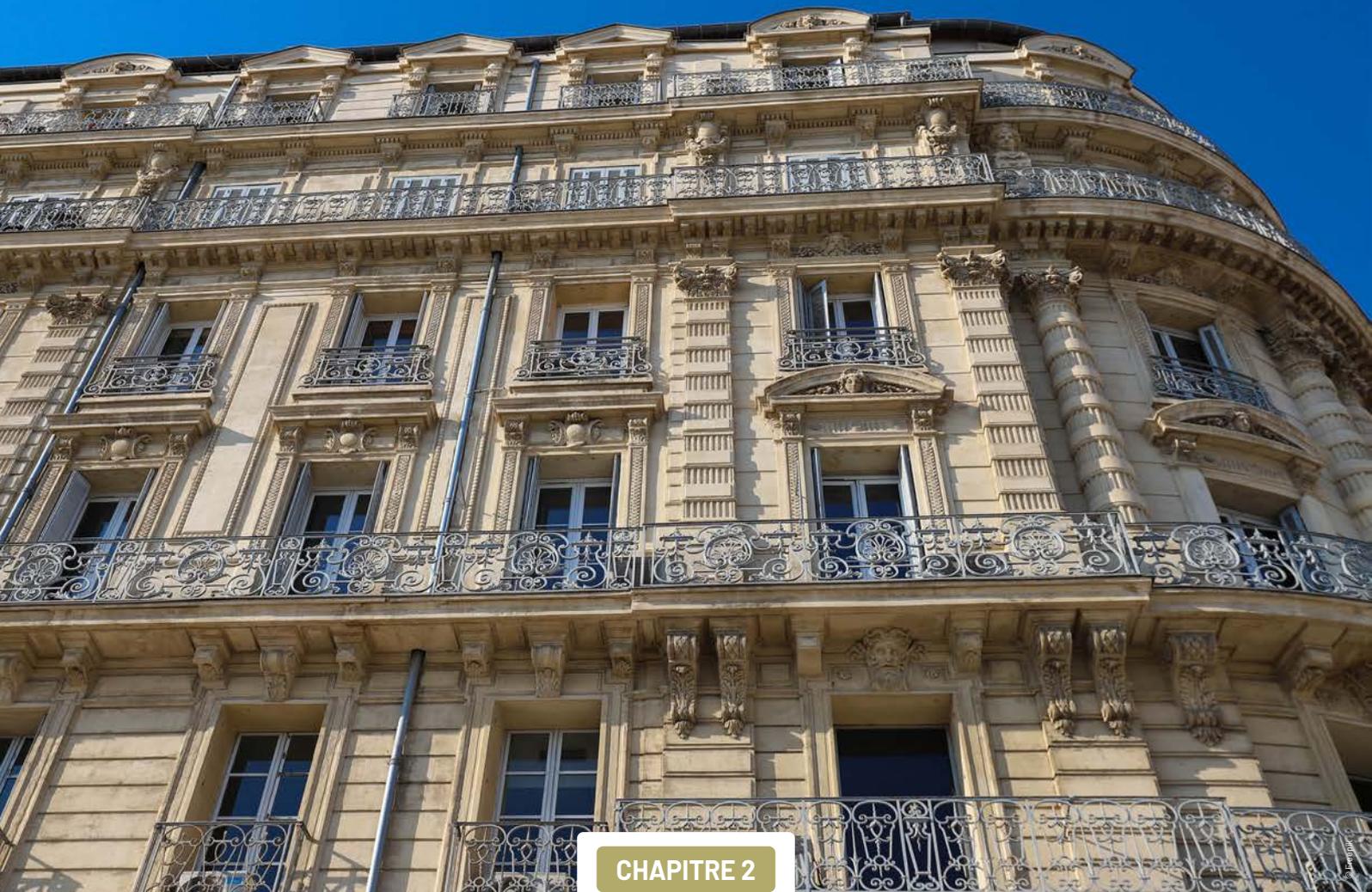
La tertiarisation de l'économie a eu un impact majeur sur la localisation de l'emploi. Elle a organisé la prise de pouvoir des villes sur les territoires. Le phénomène s'est encore accentué au cours de la dernière décennie : entre 2009 et 2019, 84 % des créations nettes d'emplois dans le secteur privé sont concentrées dans 20 aires urbaines. Les 12 plus grandes aires urbaines ont créé 700 000 emplois alors que la France dans son ensemble n'en a créé que 472 000 ce qui signifie que les autres parties du territoire ont détruit des emplois.

Les habitants ont fait exactement le chemin inverse : depuis 1990, les grands pôles urbains ont perdu 1,4 million d'habitants au profit essentiellement des communes péri-urbaines qui en ont gagné 2,7 et même des communes rurales qui ont gagné en 30 ans 350 000 habitants.

Dans ce contexte, parler de développement économique des territoires peut paraître impropre. **De manière un peu provocante mais finalement assez réaliste, on pourrait dire qu'il n'y a pas de développement des territoires mais un développement des villes dans les territoires.** A l'ensemble des échelles territoriales, des métropoles aux « villes marché » en secteur rural, ce sont les villes qui constituent les locomotives du développement des territoires. On ne connaît pas de territoire qui prospère pendant que sa ville centre ou ses polarités déclinent.

Or, dans un contexte où, l'essentiel du développement des territoires est endogène, on sous-estime les effets déstabilisateurs des concurrences entre la ville centre et le reste territoire. La plupart des territoires continuent à maltraiter leurs villes centres. Ce sont généralement les territoires qui se déstabilisent eux-mêmes du fait notamment de l'éclatement des fonctions, du non respect de la hiérarchie territoriale et de la dilution des équipements et services. Si le processus concerne principalement le logement et les services, il est aussi visible dans l'économie avec la multiplication des zones commerciales, et des zones d'activité en périphérie. Que la zone dédiée en périphérie demeure le modèle dominant est aujourd'hui d'autant plus paradoxal que 79,1% de l'emploi en France est désormais de l'emploi tertiaire donc parfaitement compatible avec l'habitat.

Ce phénomène se nourrit avant tout de la promesse d'égalité territoriale et du droit au développement revendiqué et reconnu à tous les territoires mais aussi de la volonté des élus de générer des recettes fiscales.



## CHAPITRE 2

# **Refonte de la fiscalité locale : taxer les flux plutôt que les personnes ? Une comparaison internationale**

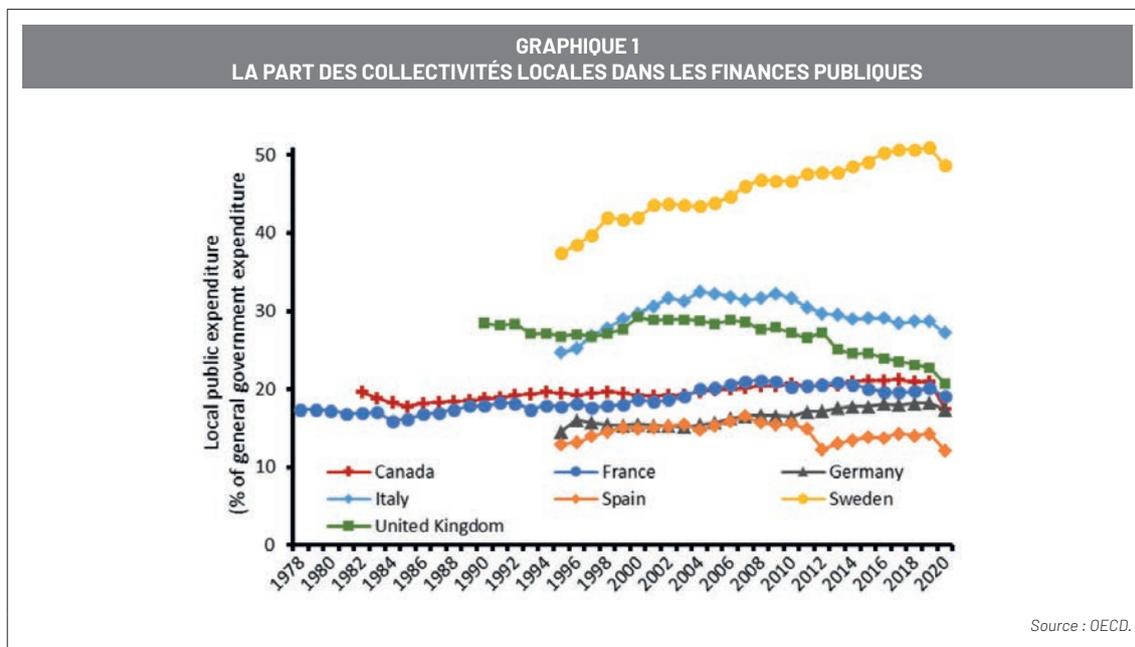


**DISCUTANT**

**CLÉMENT CARBONNIER**  
**Université de Cergy-Pontoise**

*Comment envisager de nouvelles bases d'imposition pour le bloc local ? Les processus de « déterritorialisation » de la société et de « vagabondage » des contribuables peuvent-ils contribuer à l'élaboration d'un système fiscal qui reposerait non plus sur la taxation des personnes mais sur celle des « flux » ?*

Une part non négligeable de la dépense publique, et donc des besoins de financement, est opérée localement. Ceci est vrai dans la plupart des pays développés, même si de manière hétérogène, comme le montre le graphique 1.



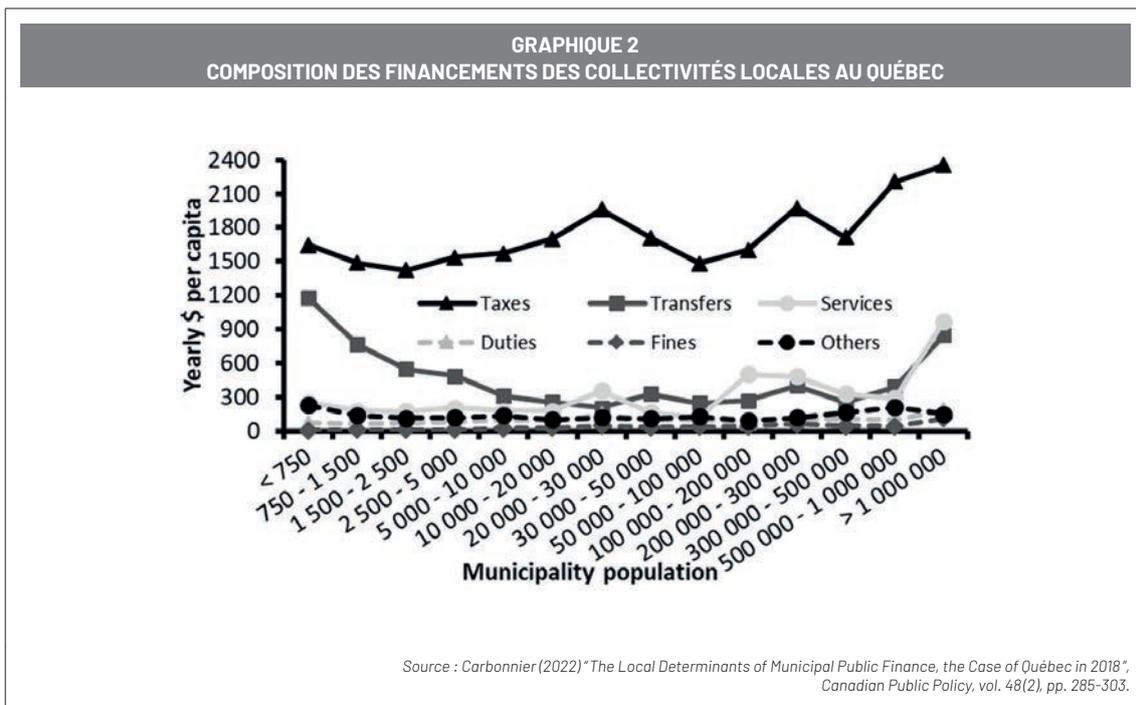
Le principe de cette intervention est de faire le point sur le système français de prélèvements obligatoires qui financent les collectivités locales, en les comparant internationalement, notamment avec le Québec. Pour ce faire, nous faisons d’abord un rappel historique de la fiscalité locale en France. Nous présentons ensuite les déterminants des budgets locaux, avant d’analyser l’impact distributif de la taxe foncière. Nous discutons enfin les possibilités de réforme du financement des collectivités locales.

## 1. Une (très) rapide histoire de la fiscalité locale

Le système de prélèvements obligatoires locaux est hérité de la réforme fiscale de la Révolution française, même s’il s’en éloigne de plus en plus vite. La révolution a cherché à développer une imposition directe dépendant des revenus (sans notion de progressivité) tout en cherchant à ne pas s’immiscer dans la vie privée. Le système s’est donc basé sur les signes extérieurs de richesses : la propriété foncière (contributions foncière), le logement (contribution mobilière), la qualité de ce logement (taxe sur les portes et fenêtres) et les activités économiques (patente).

Lors de la création de l'impôt sur le revenu en 1914, ces taxes ont été transférées aux collectivités, et alors nommées les quatre vieilles, puis régulièrement réformées. La taxe sur les portes et fenêtres a rapidement disparu ; la contribution foncière est devenue la taxe foncière ; la contribution mobilière est devenue la taxe d'habitation, qui a connu des mécanismes de réduction et d'exonération à des fins redistributives avant d'être progressivement supprimée à partir de 2018. Quant à la patente, elle a été fortement réformée en 1976 pour devenir la taxe professionnelle, avec un taux local s'appliquant à une triple assiette : *i.* la masse salariale ; *ii.* les immobilisations ; *iii.* l'immobilier occupé. L'assiette salaire a été supprimée en 1999. L'assiette immobilisation a été supprimée en 2009 et remplacée par une assiette valeur ajoutée au taux unique national, la CVAE. L'assiette immobilière perdure et s'appelle aujourd'hui la CFE.

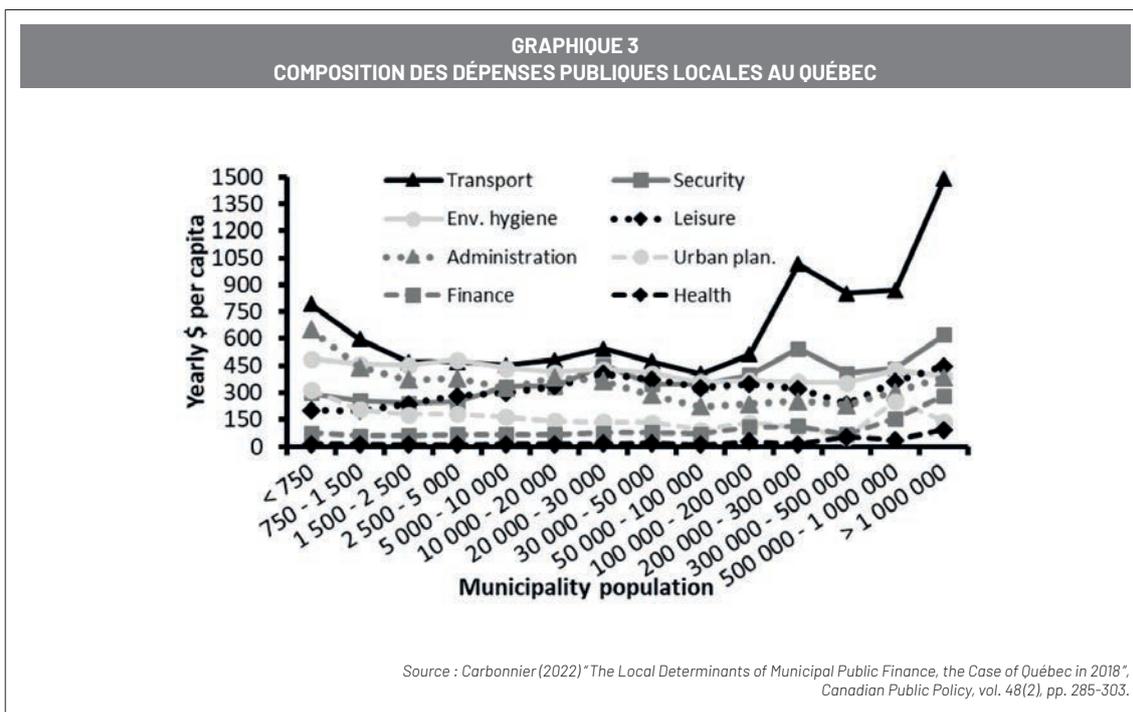
De fait, le pouvoir de taux local repose quasi exclusivement sur l'assiette immobilière, la CFE et la taxe foncière. La focalisation sur l'assiette foncière fait se rapprocher le système français des systèmes anglo-saxons. Le graphique 2 montre ainsi le cas des finances publiques au Québec, principalement financé par la fiscalité locale, elle-même exclusivement composée de taxes foncières.



Ce principe d'utiliser le foncier comme assiette locale est défendue par trois principaux arguments. Premièrement, le foncier est clairement localisé et donc facilement attribuable aux différentes collectivités locales. Deuxièmement, une grande partie des services publics locaux (assainissement, voirie, gestion des déchets...) sont liées à l'occupation de l'espace. De ce point de vue, il est notable que les collectivités locales françaises ont bien plus de compétences d'actions sociales que leurs équivalentes anglo-saxonnes, ce qui amoindrit la portée de ce second argument en France. Troisièmement, l'assiette foncière est peu manipulable et permet donc un prélèvement obligatoire peu distorsif.

## 2. Déterminants des budgets locaux

De ce point de vue, il peut être intéressant de regarder la composition par poste des dépenses publiques locales. Le graphique 3 la présente pour le cas québécois, en spécifiant les variations en fonction de la taille de la commune.

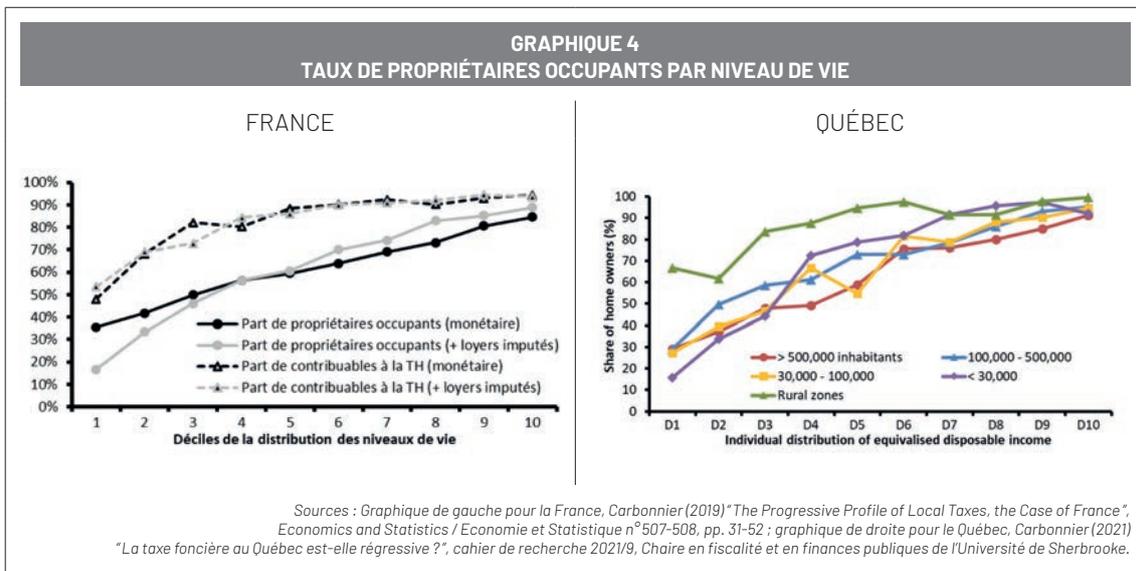


La très grande majorité des recettes vient de la taxe foncière. Les transferts importent également pour les plus petites et les plus grandes municipalités alors que les plus grandes bénéficient exclusivement de recettes provenant de la tarification de services. Ceci dessine globalement une courbe en U des dépenses et des recettes par habitant en fonction de la taille de la municipalité : les grandes se démarquent pour les transports, la sécurité et les dépenses de loisirs ; les plus petites pour les transports ainsi que pour les frais d'administration.

L'effet richesse d'une plus forte valorisation foncière permet des budgets plus élevés grâce à plus de taxes tout en tarifant moins les services et en bénéficiant de moins de transferts. À population et potentiel fiscal égaux, tous les types de ressources et de dépenses augmentent avec la part de chalets et d'hôtels ainsi que celle de locaux industriels et commerciaux : ces assiettes foncières sont liées à des bénéficiaires des services publics locaux non-résidents (touristes et travailleurs). On trouve de plus un report des dépenses reliées aux infrastructures de loisirs vers les dépenses essentielles dans les villes où l'indice de vulnérabilité matérielle est plus fort.

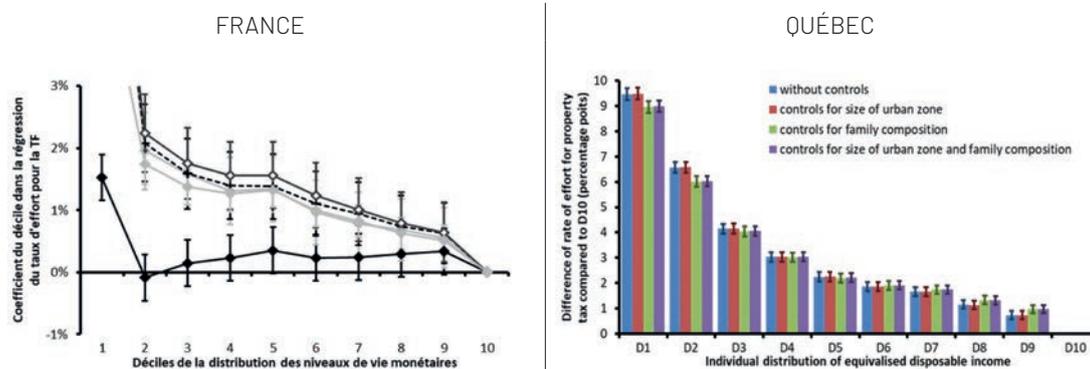
### 3. Impact distributif de la taxe foncière

La taxe foncière pensée comme une taxe progressive car sur le patrimoine, se révèle en pratique bien moins progressive car elle porte sur un patrimoine très particulier : le logement, qui est très souvent détenu par l'occupant, y compris pour des ménages modestes, comme le montre le graphique 4 aussi bien en France qu'au Québec.



L'analyse statistique montre que la taxe foncière sur la résidence principale est régressive au Québec au regard du revenu du ménage et ce, même sous l'hypothèse que les locataires n'en paient pas une partie via leurs loyers. Sous l'hypothèse que la taxe foncière est en partie transmise au locataire, le profil ne s'en trouve que plus fortement régressif, pour les propriétaires comme pour les locataires considérés séparément. Les poids des loyers et de la taxe foncière varient selon la composition familiale (plus légers pour les couples du fait d'économies d'échelle dans la consommation de logement) et selon la taille de la zone urbaine habitée (le loyer – mais pas la taxe foncière – est plus lourd lorsqu'on habite une grande zone urbaine ; le taux de propriétaires – et donc de redevables de la taxe foncière – est plus élevé en zone rurale). Toutefois, ces caractéristiques sont indépendantes du profil distributif de la taxe foncière qui est semblablement régressive pour chacune de ces catégories. Enfin, la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité atténue effectivement la régressivité de la taxe foncière, sans pour autant l'éliminer complètement.

GRAPHIQUE 5  
PROFIL DISTRIBUTIF DE LA TAXE FONCIÈRE



Sources : Graphique de gauche pour la France, Carbonnier (2019) "The Progressive Profile of Local Taxes, the Case of France", Economics and Statistics / Economie et Statistique n°507-508, pp. 31-52 ; graphique de droite pour le Québec, Carbonnier (2021) "La taxe foncière au Québec est-elle régressive ?", cahier de recherche 2021/9, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Pour la France, le profil distributif de la fiscalité locale sur les ménages résulte de trois principaux déterminants : l'assiette (la valeur locative des logements habités ou possédés), le barème (des exemptions ou réductions) et les différences entre les taux locaux. L'assiette a un effet régressif, partiellement compensé par le barème. Les taxes locales et les revenus moyens augmentent avec la taille des intercommunalités : l'hétérogénéité territoriale dessine donc des montants de taxes locales par habitant croissants avec le revenu par habitant. Toutefois, cette croissance est moins que proportionnelle à celle des revenus, générant un ratio taxes locales sur revenus décroissant avec le niveau des revenus moyens dans l'intercommunalité.

## 4. Vers un nouveau mode de financement local

Le système d'imposition français reste donc très imparfait malgré les multiples réformes. L'assiette ménage s'est concentrée sur la taxe foncière, qui est régressive, et l'assiette entreprise repose sur une assiette moins distorsive que précédemment mais encore assez haut dans le bilan des entreprises. Elle s'appelle valeur ajoutée mais ne comprend pas l'intégralité des dotations aux amortissements. Or, il existe des assiettes plus justes et plus efficaces, et qui de surcroît sont déjà mesurées par les services fiscaux nationaux : les assiettes nationales, c'est-à-dire les bénéfices des sociétés et les revenus des ménages (on pourrait également ajouter une assiette patrimoniale).

La problématique pour utiliser ces assiettes à des fins de fiscalité locale est d'allouer aux différentes localités les différentes assiettes. Pour les assiettes « entreprises », l'allocation des assiettes se feraient à la collectivité locale d'établissement pour les entreprises mono-établissement et de la même manière que la CVAE actuellement pour les entreprises multi-établissement. Une des faiblesses d'une telle proposition est l'actuel évitement fiscal des entreprises. Cette proposition nécessiterait donc de combler les trous dans l'imposition des sociétés, ce à quoi s'attèle actuellement l'OCDE.



Pour les revenus des ménages, on peut logiquement penser à la collectivité de résidence : les collectivités locales détermineraient un taux multiplicateur local (potentiellement légalement encadré) et les services fiscaux prélèveraient ensemble les impôts sur le revenu pour les parts nationales et locales et redistribueraient les parts locales aux collectivités de résidence. Le principe de taux multiplicateur par rapport au barème national permettrait de garder la même progressivité.

Pour une éventuelle assiette patrimoine (ou foncière uniquement), le principe pourrait se faire sur le même modèle, avec la problématique croisée du barème progressif (comme pour l'assiette revenu) et la répartition de l'assiette entre différentes collectivités locales (comme pour l'assiette entreprise). Il pourrait s'agir de calculer l'impôt national de chaque contribuable, ainsi qu'une clef de répartition fonction de la localisation des valeurs patrimoniales. Ensuite, le taux multiplicateur local serait appliqué au produit de l'impôt national et de la clef de répartition locale.

Une telle réforme produirait des modifications substantielles par rapport à l'allocation actuelle de la charge et du produit des impôts. Pour les ménages, il s'agirait principalement du remplacement de fiscalités régressives par des fiscalités progressives, et donc d'une redistribution de la charge de la fiscalité locale des plus modestes vers les plus aisés. Pour les entreprises, la redistribution serait plus horizontale en fonction des intrants. Pour les collectivités locales, l'impact serait doublement problématique, la modification de l'imposition des entreprises vers le bas de bilan rendrait les recettes plus dépendantes de la conjoncture économique, et nécessiterait donc des mécanismes d'amortissement des finances publiques locales.

Pour ce qui concerne le lien entre les localisations des services et des contribuables, la meilleure manière de le traiter réside dans un bon équilibre entre les fiscalités ménage et entreprises : les fiscalités « ménages » finançant les collectivités de résidence (et donc les services aux habitants) et les fiscalités entreprise finançant les collectivités sur le lieu d'activité. Pour ce qui concerne les transports, qui sont majoritairement pendulaire, il apparaît que le niveau communal ou intercommunal n'est pas le bon niveau pour les gérer.





**DISCUTANT**

**FRANÇOISE NAVARRE**  
**École d'urbanisme de Paris**

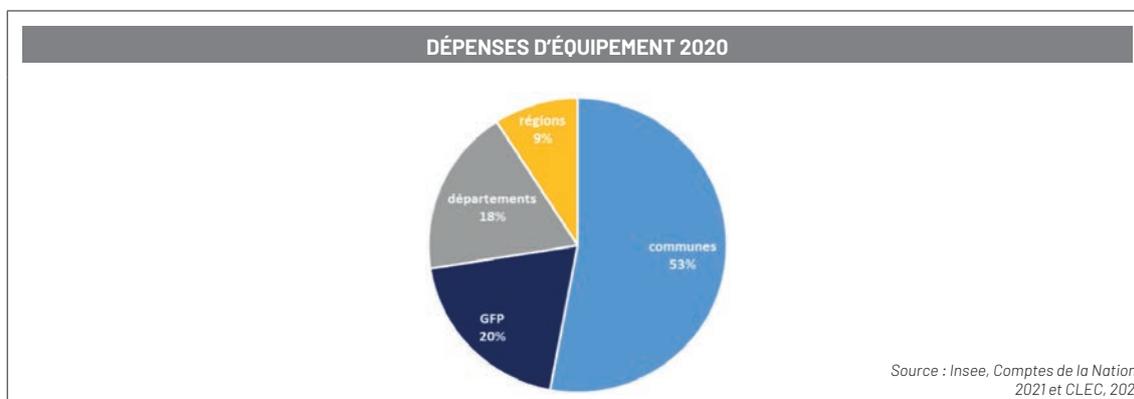
*Soumis à la double injonction de la relance économique et de la maîtrise des finances publiques, les budgets locaux sont entrés dans une nouvelle zone d'incertitude. Quelles ambitions de développement possibles pour les territoires à l'aune d'une autonomie financière qui tend irrémédiablement à se restreindre ?*

## 1. Une forme de paradoxe autour de l'investissement public local : un grand écart entre les réalités et les propos

Si on observe la formation brute de capital fixe (FBCF) —c'est-à-dire l'investissement via l'acquisition de biens de production— des administrations publiques locales au cours de l'année 2020, on est sur un montant qui est d'un peu moins de 50 milliards d'€, ce qui est assez modeste, au regard de l'ensemble de la dépense publique. Pour autant, la FBCF des administrations publiques locales représente 57 % de toute la dépense d'investissement du secteur public dans son ensemble. Dit autrement, l'investissement public est principalement porté par les collectivités locales ; ce qui est essentiel pour des raisons économiques bien sûr mais aussi de régulation sociale ; cela justifie également qu'au-delà de la « modestie » du montant, on puisse regarder de façon attentive les forces et les faiblesses de cet investissement public local dans la mesure où les collectivités en sont les principaux maîtres d'ouvrage.

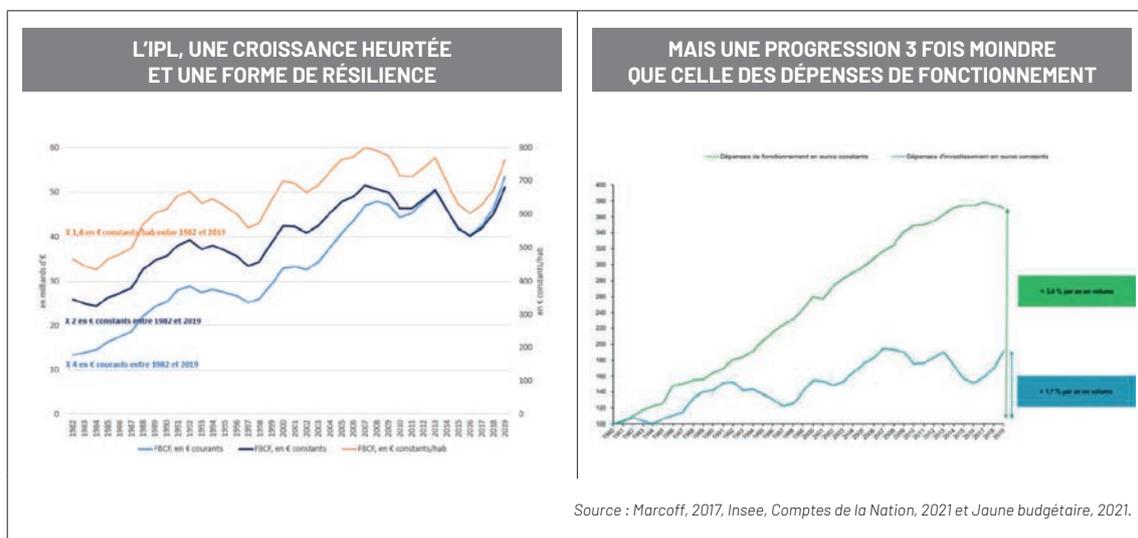
EN 2020	
<b>FBCF des APUL</b>	<b>48,8 Md€</b>
	2,1% du PIB
<b>mais</b>	<b>57% de la FBCF des APU</b>
<b>Dépenses d'équipement CL et groupements</b>	<b>35,6 Md€</b>
	16% dép totales (hors remboursements)
<b>mais</b>	<b>à ¼ portées par le bloc local</b>

Si on examine la dépense d'équipement des collectivités locales et de leurs groupements, on se rend compte que l'on est sur un montant là encore « modeste », un peu moins de 36 milliards €, ce qui ne représente que 16 % de leurs dépenses totales. Donc s'il y a des enjeux sur les finances locales, cela ne sera pas du côté de ces dépenses d'équipements. Pour autant, il y a aussi un intérêt puisque si l'on regarde comment se répartit cette dépense entre les collectivités, on voit qu'elle est portée aux trois quarts par le bloc local.



Des années 80, c'est-à-dire celles de la décentralisation, jusqu'à 2020, les dépenses d'équipement des collectivités locales ont été multipliées par 4. C'est une croissance a priori importante ; cependant, si on la regarde en euro constant, elle est plus multipliée par moins de deux et si on la regarde en euro constant par habitant, elle n'est plus multipliée que par 1,6 seulement. Malgré tout, la dépense d'équipement des collectivités représente 800 € par habitant, ce qui est « relativement » important. Même si la croissance de l'investissement public local a été entravée par les crises, les recompositions institutionnelles de nos collectivités, voire la recomposition de nos exécutifs, cette dynamique de l'investissement public local ne se dément pas et s'inscrit dans la durée.

Pour autant, même si cette croissance est porteuse d'enjeux pour les territoires, ce n'est pas là que se situe la source principale de leurs dépenses ; en effet, durant la même période, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont été multipliées par 3 ou 4.



Ce qu'il faut bien noter, c'est que les propos qui sont tenus sur l'investissement public local concernant son niveau et surtout, sa dynamique, sont souvent très dramatiques, très alarmistes, si ce n'est suspicieux.

Alain Guengant et Jean-Michel Uhaldeborde ont depuis les années 80 et 90, suivi l'évolution de l'investissement public local. Ils ont constaté que depuis les années 90 il y avait un discours sur la crise et que cette crise inquiétait les économistes et les acteurs publics. Ils se sont précisément intéressés à la pérennité de cette crise, à la reprise économique aussi : allait-elle être un retournement conjoncturel, un feu de paille ou un retournement structurel, de plus longue durée ?



*« L'année 1999 apporte en matière de finances locales une double confirmation. En premier lieu, celle du redressement attendu de l'investissement public local après des années de régression. Une telle évolution soulève toute une série d'interrogations tant au regard de la nature et de l'ampleur de la crise passe qu'à celui de la pérennité de la reprise : ne sera-t-elle qu'un feu de paille ou marque-t-elle un retournement structurel du comportement dépensier et, corrélativement, financier des autorités publiques locales ? (Guengant, Uhaldeborde, 2000) ».*

*Une sinistre confirmation : « Le recul récent de l'investissement des collectivités locales est sans précédent depuis la décentralisation, par son ampleur nationale et sa généralisation territoriale » (BPCE, 2018) ».*

*« Dans cette situation, l'investissement des communes et de leurs intercommunalités a été laminé : avec une baisse de 5,27 milliards d'euros en un an (...). La crise sanitaire a donc amplifié fortement les effets liés au cycle communal (Localtis, 2021) ».*

*Ainsi peut-on escompter notamment (...) un rebond marqué de l'investissement qui pourrait progresser de 3,8 Md€ (LBP, 2021). [Tout en restant à un niveau inférieur à celui de 2010, en € constants].*

Plus récemment, en 2018, alors que les collectivités territoriales avaient été associées aux politiques de redressement des finances publiques, la BPCE a fait une étude dédiée à la dynamique de l'investissement public local dans laquelle on parle de « sinistre confirmation », du « recul de l'investissement des collectivités locales, sans précédent depuis la décentralisation », donc des propos dramatiques.

Puis arrive la crise sanitaire et là on regarde à nouveau qu'elle a été la dynamique de l'investissement public local et on dit qu'elle a été « laminée » avec la baisse des dotations de l'État et les effets de la pandémie. L'année 2021 marque, en ce sens, un véritable changement de dynamique : on est sur des perspectives positives la Banque Postale parle même de rebond de l'investissement public local en 2021, même s'il reste inférieur à 2010.



## 2. L'investissement local au centre d'enjeux interdépendants et de potentielles tensions

En bref, une modestie des chiffres mais une attention très vive sur l'investissement public local et toutes ses dynamiques.

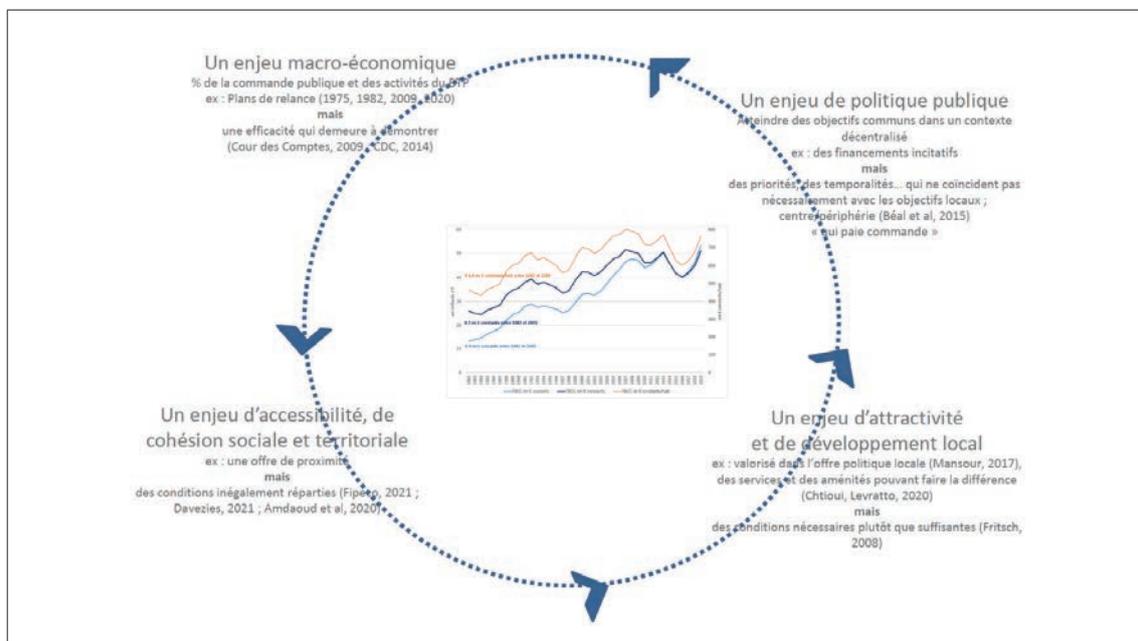
Pour essayer de mieux appréhender les différents points de vue sur l'état de l'investissement public local, celui des économistes, des acteurs politiques ou des acteurs institutionnels, il faut bien comprendre que celui-ci se situe au cœur de certains enjeux interdépendants, relevant du niveau macroéconomique mais aussi microéconomique et fait écho à des problématiques nationales et locales. Par exemple, on sait que derrière la dépense d'investissement public local, il y a des enjeux de commande publique qui renvoient à de nombreux secteurs d'activité —à l'instar du bâtiment— qui sont pourvoyeurs de perspective de croissance et d'emplois et qui vont justifier que l'investissement public local soit inclus dans les plans de relance ; ce n'est pas une nouveauté puisque dès les années 75, puis en 82 et en 2009, l'investissement public local a été inclus dans les plans de relance activés au niveau national. Leur efficacité reste à interroger parce que si on suit les rapports de la Cour des comptes, de la Caisse des Dépôts mais aussi ceux des macro-économistes, il y a toujours un doute sur l'efficacité de l'investissement public local et de son effet levier dans la croissance. Est-ce que ce n'est pas plutôt un effet d'aubaine, un effet de gonflage des volumes plutôt qu'une efficacité réelle sur la dynamique de la croissance ?

L'investissement public local va aussi être un enjeu de politique publique ou d'aménagement du territoire, dans un contexte de décentralisation, puisqu'on peut dire que la somme des initiatives locales ne converge pas mécaniquement vers les objectifs de politique nationale. Aujourd'hui il y a des objectifs de rénovation énergétique, de rénovation des bâtiments publics et si c'est un objectif de politique nationale, on ne va jamais être sûr que l'ensemble des politiques d'investissement public local converge vers cet objectif national. On va essayer de résoudre cela par des financements incitatifs ; dans le cadre du plan de relance, par exemple, il y a des enveloppes qui sont dédiés au financement de la rénovation énergétique des bâtiments publics. Mais ils vont entrer en tension avec des priorités qui sont choisies au niveau local et qui ne correspondent pas forcément avec les priorités de l'agenda national. Ces financements incitatifs, ces appels à projets, peuvent être perçus comme une forme de mise sous tutelle voire d'un pilotage à distance —pour reprendre l'expression de Renaud Epstein— des politiques d'investissement public local et vont apparaître en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités. Dans une économie décentralisée, il y a donc un rapport de force entre ce qui relève de l'initiative locale et ce qui relève de la régulation nationale.

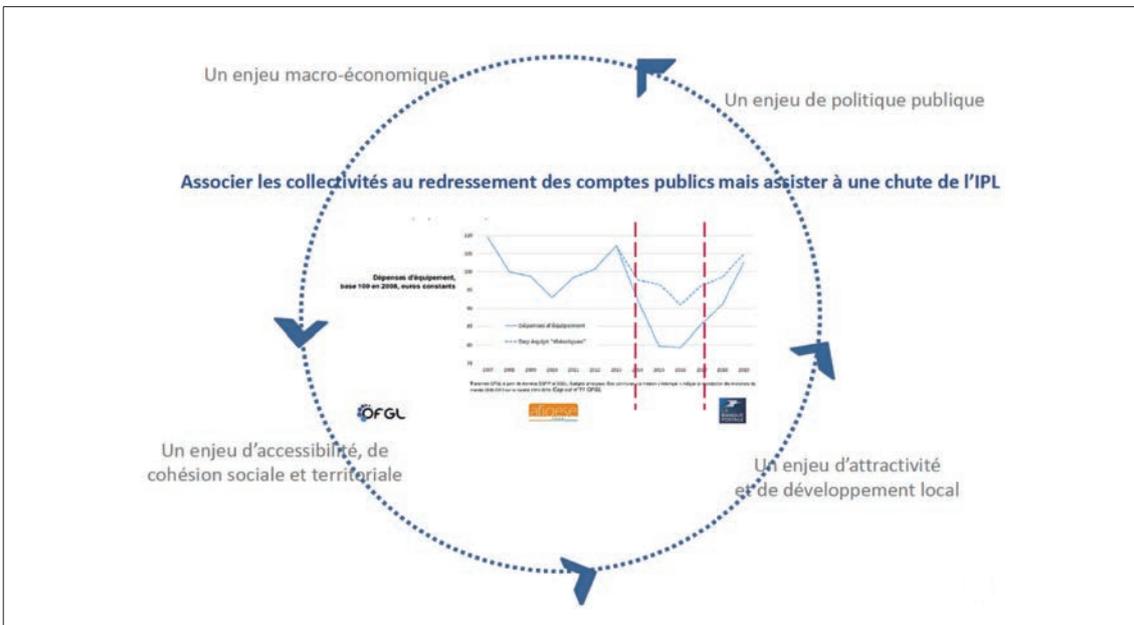
Bien sûr, la question de l'investissement public local et de la construction d'équipement renvoie aussi à des enjeux d'attractivité et de développement local, très fortement valorisés dans l'offre politique locale notamment lors des consultations électorales. Les entreprises, dans leur stratégie de développement et dans leur choix de localisation, ne sont pas forcément sensibles à l'effet de la fiscalité locale et ce qui va faire la différence c'est, on le sait, l'offre de service public local et la présence d'aménité locale.

Donc il y a un effet de l'investissement public local qui est sans doute « surjoué » et qui n'est peut-être pas aussi important que cela, mais il peut aussi influencer de façon positive le développement local même si la présence d'équipements et de services apparaît plutôt comme une condition nécessaire plutôt que comme une condition suffisante dans le choix d'implantation des entreprises.

Ce qui nous renvoie à un quatrième enjeu qui serait plutôt un enjeu d'accessibilité et qui pose des questions en termes de cohésion sociale et territoriale. Il y a là encore un présupposé de la décentralisation qui est que, nos collectivités, dans la proximité, seraient mieux répondre à la demande d'investissement, d'équipements, de services de nos concitoyens et de nos entreprises. La problématique, c'est que, lorsqu'on laisse ces demandes entre les mains des collectivités territoriales, on va se heurter à des problèmes d'inégalité en termes de capacité à produire cette offre ; des études montrent que les taux d'administration, c'est-à-dire la présence des services publics et des agents dans les collectivités sont très différents selon les territoires et que cette préoccupation a été avivée par la crise sanitaire.



Cet état de l'investissement public local et sa dynamique sont donc au centre de différents enjeux qu'il va être difficile de concilier. Par exemple, un enjeu de macro-économie ou plutôt, un enjeu de politique budgétaire public au regard de critères européens, c'est de redresser nos comptes publics et de s'approcher des seuils de régulation des déficits publics et de l'endettement. Dans ce cadre, notre Gouvernement a été conduit à baisser entre 2014 et 2017 la dotation globale de fonctionnement (DGF), c'est-à-dire à limiter les financements publics locaux au nom de ces enjeux macro-économiques. On voit bien que ça entre en tension avec des enjeux de développement local et de cohésion territoriale puisque l'on a assisté durant cette même période à une chute très forte de l'investissement public local.

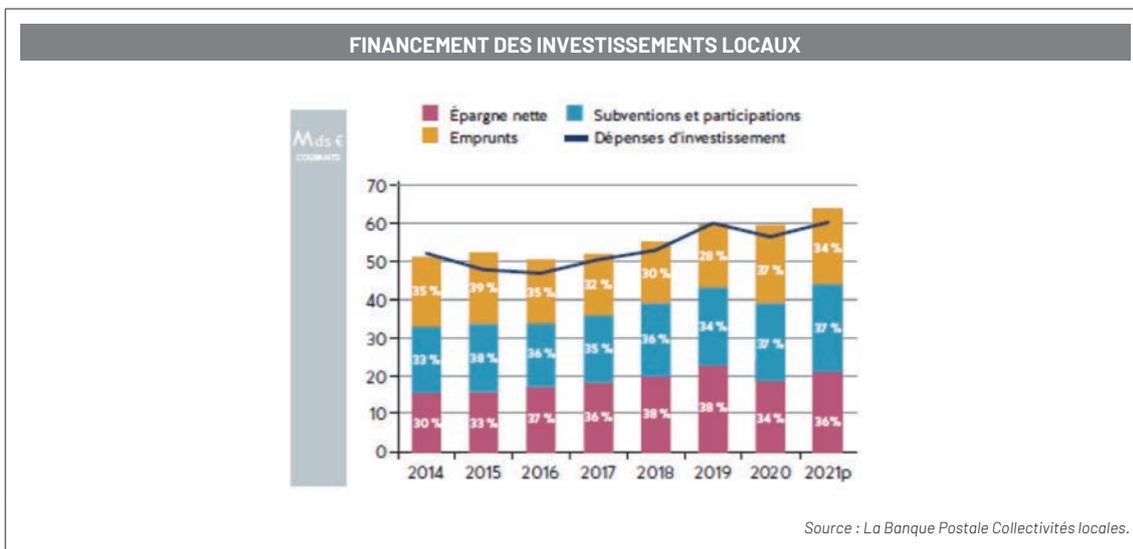


### 3. La soutenabilité de l'investissement public local, en lien avec celle du système financier local : des questions en termes d'action et de production de connaissances

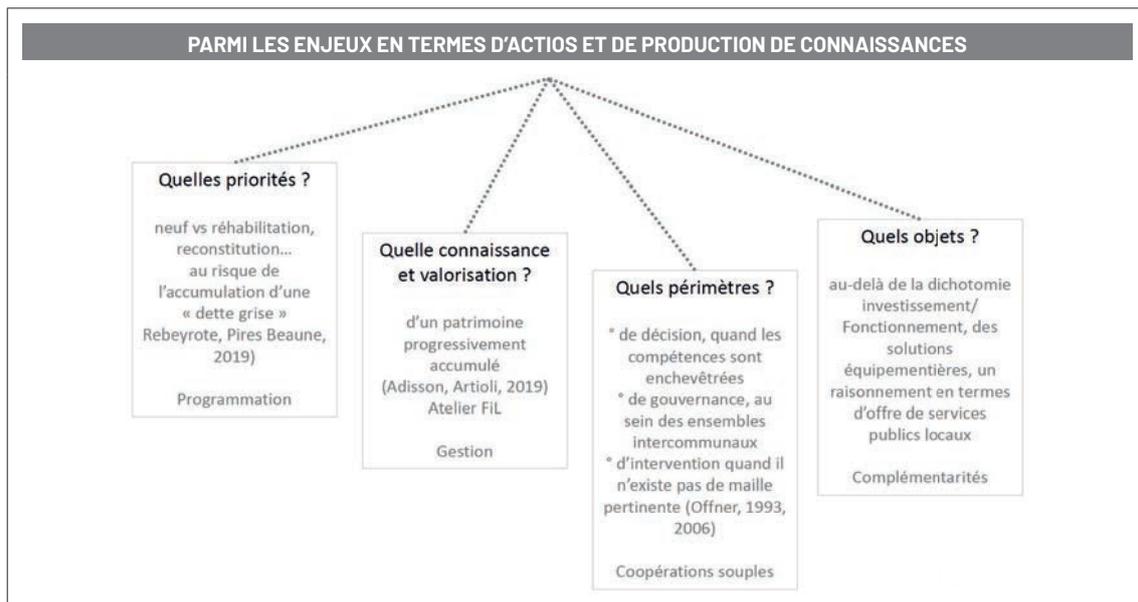
Dans les faits, on a tendance à imputer la baisse de l'investissement public à la baisse de la DGF mais si on regarde les montants, entre 2014 et 2017, la DGF a diminué de 9 milliards d'€, les dépenses d'équipement et d'investissement public local n'ont diminué que de 2, 14 milliards d'€. Si on regarde sur le bloc local, la baisse de la DGF a été de 4, 4 milliards d'€, la baisse de l'investissement public local a été de 1, 6 milliards d'€. Ce sont des baisses concomitantes mais il n'y a pas d'effet direct, parce qu'il y a dans l'investissement public local des ressorts, des leviers d'investissement qui vont faire que les acteurs locaux vont adapter leur budget. C'est la question de la définition de la « soutenabilité » que l'on aborde ici, qui trop souvent envisagée dans ses aspects financiers, c'est-à-dire à travers la capacité des collectivités locales à financer leurs emprunts ; il faut aller au-delà de ce périmètre de la soutenabilité, pour l'entendre comme la capacité budgétaire des collectivités à conserver des marges de manœuvre suffisantes en vue de rembourser leurs prêts mais aussi d'honorer leur engagements politiques, territoriaux et leurs engagements pour demain.

Aussi, quand on parle de « capacité budgétaire » des collectivités et de leurs marges de manœuvre pour honorer leur engagement aujourd'hui et demain, on peut regarder quels sont les modes de financements de l'investissement public local. A un tiers, c'est de l'autofinancement net, un tiers de subventions et de dotations et, enfin, un tiers par de l'emprunt. La soutenabilité de l'investissement public local va poser les conditions d'accès des collectivités locales à des emprunts, mais aussi à des participations et à des subventions. Il y a d'ailleurs une sorte de paradoxe à vouloir mettre sous surveillance les dépenses de fonctionnement et les effectifs des collectivités pour les amener à réduire leurs dépenses de personnel et donc leur ingénierie quand on les contraint à répondre de plus en plus à des appels à projets pour lesquels elles doivent être en veille, préparer des réponses qui leur permettent précisément d'accéder à ces guichets. Troisième levier de financement de l'investissement public local des collectivités, l'épargne nette ou un auto-financement qui fait écho au différentiel entre l'évolution de leurs recettes et de leurs dépenses de fonctionnement ; ces deux termes sont placés en opposition quand, dans les faits, ils sont en complémentarité.

Cela revient une nouvelle fois à soulever la question de la dynamique de la fiscalité locale qui fait l'essentiel de la dynamique de progression des dépenses de fonctionnement des collectivités dans un contexte de nationalisation de cette fiscalité ; en effet, de plus en plus d'impôts nationaux sont partagés entre l'État et les collectivités locales. On pourrait aussi parler d'étatisation de la fiscalité locale puisqu'à travers le jeu des compensations, l'État devient le premier contribuable local ; on peut parler aussi d'une recentralisation de la fiscalité locale à travers l'érosion du pouvoir de taux. En bref, en pilotant l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et en recentralisant leur fiscalité, on utilise des leviers qui cherchent à « préserver » les capacités budgétaires pour assurer la soutenabilité du système financier local et national et donc, favoriser l'investissement public local.



Pour terminer, les enjeux en termes d'action pour les acteurs locaux et institutionnelles, mais aussi les enjeux en termes de production de connaissances qui permettent d'assurer des marges de manœuvre suffisantes pour aujourd'hui et pour demain, amènent à questionner de manière différente les priorités en termes d'investissement public local : dans le domaine de la construction notamment, faut-il privilégier le neuf ou continuer à réhabiliter, à reconstruire l'existant ? Ce sont des enjeux qui vont être de plus en plus cruciaux au fur et à mesure que les ressources publiques deviennent plus rares. Quelles sont, alors, les connaissances que les collectivités mettent en œuvre ces programmations ?



On peut s'interroger aussi sur la gestion du patrimoine des collectivités locales ; quelles connaissances en a-t-on, quelles sont les valorisations possibles ? Est-ce que ce sont des sources de dépenses inutiles où est-ce qu'un patrimoine qui peut être considéré comme un actif que l'on peut valoriser au service de l'action publique locale ?

Ces enjeux posent la question des périmètres de décisions ; qui décide de l'investissement public local quand les compétences sont enchevêtrées et qu'il est difficile en matière scolaire, de santé, d'écologie, de mobilités, d'affirmer qu'il faudrait une compétence unique et donc, un maître d'ouvrage unique en capacité de décider seul ? Ça pose aussi des questions sur l'échelle d'intervention quand on sait qu'il n'y a pas de maille pertinente pour des interventions uniques et pour une gouvernance qui serait facile à dessiner. En réalité, il nous faut imaginer des coopérations souples et inter-territorialisées dans le pilotage de l'investissement public local.

Que ce soit en termes d'action ou de production de connaissances, il est plus que jamais nécessaire de construire une vision systémique, territorialisée de l'investissement public local au sein de l'action publique locale et de son financement, afin d'analyser sa soutenabilité et de mettre en exergue ses conditions de faisabilité.



**LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES**

22 rue Joubert . 75009 Paris  
01 55 04 88 19  
Contact : david.lebras@adgcf.fr

**[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)**