

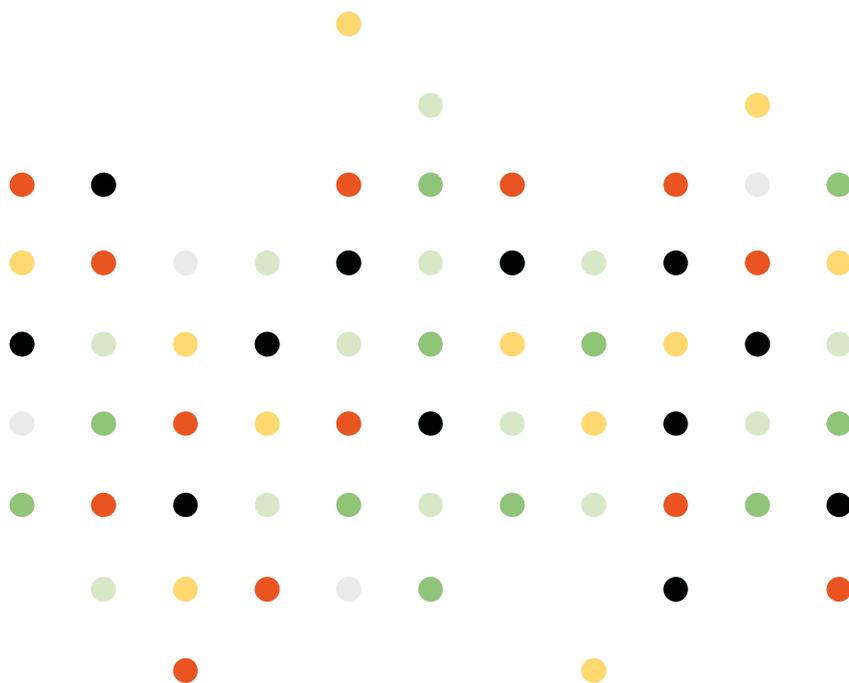


# « Qui seront les investisseurs publics de demain ? »

Rapport final



Appel à projet de recherche 2022 – 2024



Avril 2024

**acadie**

Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.

## **Avertissement**

Le présent rapport a été écrit par Acadie dans le cadre de l'appel à projet de recherche du réseau Finances Locales (FIL) lancé fin 2022. Synthétisant un travail conduit entre mars et décembre 2023, il a bénéficié du suivi régulier de l'équipe du réseau FIL (Claire Delpech, Françoise Navarre), et de ses partenaires (OFGL, PUCA, Banque Postale, Caisse des dépôts...). Nombre de ses cartes et graphiques s'appuient sur les données fournies par l'OFGL.

Le propos tenu dans les pages qui suivent, et les traitements réalisés n'engagent que leurs auteurs (Sacha Czertok, Matilin Le Meur et Philippe Estèbe). Ils tiennent à remercier tout particulièrement les élus et techniciens des territoires ayant accepté de participer à l'enquête qualitative : Puisaye-Forterre, le Clunisois, les agglomérations de Bourges, Quimperlé, et Seine Eure, le nord-est de la Creuse, le Frontonnais, la Métropole Grenobloise.

# Sommaire

INTRODUCTION.....	4
1. TROIS EVOLUTIONS CONTEMPORAINES DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC LOCAL. 10	
En hausse et différencié territorialement, l'investissement du bloc local est de plus en plus intercommunal.....	11
L'impératif de transition écologique génère localement des besoins d'investissements croissants.....	15
La nouvelle place des subventions dans l'investissement du bloc local.....	16
2. APPROCHES DE LA DIVERSITE DES CONFIGURATIONS TERRITORIALES D'INVESTISSEMENT.....	21
La méthode.....	22
Enseignements transversaux et récits territoriaux.....	30
3. INTERPELLATIONS ET NOUVEAUX QUESTIONNEMENTS.....	47
Vers une transformation silencieuse de la décentralisation ?.....	48
Vers une actualisation des notions de « pouvoir périphérique » et du « gouvernement à distance » ?.....	49
Vers un nouvel indicateur des territoires en difficulté ?.....	50
CONCLUSION.....	52

# INTRODUCTION



« Pourrais-je encore agir demain à l'échelle de ma commune ou de mon intercommunalité ? » Voilà l'une des inquiétudes de nombreux décideurs publics locaux ces dernières années. La presse et les études spécialisées s'en sont fait l'écho. L'enquête annuelle 2023 du CEVIPOF, réalisée pour le compte de l'association des Maires et Présidents d'intercommunalités de France (AMF), ne titrait-elle pas « des maires engagés mais empêchés »<sup>1</sup> ?

Sans doute faut-il entendre, à l'aune des travaux récents, plusieurs difficultés derrière cette interrogation : un inconfort, face aux attentes fortes et contradictoires que les citoyens et les politiques publiques adressent aux élus locaux<sup>2</sup> ; une incertitude, nourrie autant par les troubles géopolitiques que par les cadres encore mouvants de la décentralisation<sup>3</sup> ; et une exigence, écologique, que les élus appréhendent à la fois conscients de leurs responsabilités (la convention 2023 d'Intercommunalités de France était à titre d'exemple consacrée à la mise en œuvre des transitions) et embarrassés de l'engagement budgétaire et réglementaire qu'elles impliquent.

Dans ce contexte, la capacité d'investissement des communes et intercommunalités concentrent bien souvent ces craintes. Cette capacité semble, selon les acteurs publics, perçue de façon très différenciée. Au début de l'année 2023, alors que le gouvernement français incitait les élus locaux à augmenter le niveau de l'investissement public local, un maire francilien déclarait : « *J'entends bien ce que dit le ministre : il y a une capacité d'investissement dans ce pays. Mais ce n'est pas ce que je constate sur le terrain. Ce que je constate, c'est que beaucoup de nos marges de manœuvre ont été consommées et qu'on est face à une vraie incertitude sur l'avenir.* »<sup>4</sup>

Dans la continuité de travaux déjà entrepris, la présente recherche a souhaité mieux comprendre cette diversité de ressentis. Quel est l'état et la géographie de l'investissement public en France des communes et de leur groupement ? Et surtout, ces ressorts sont-ils structurels – déterminant dès aujourd'hui la géographie de l'investissement public local des prochaines années - ou sont-ils régis par des facteurs plus variables ?

## La relative stabilité de l'investissement public local

A première vue, les chiffres nationaux de l'investissement public local n'aident pas à comprendre l'inquiétude de certains élus locaux. Les investissements des collectivités territoriales font montre d'une étonnante stabilité, continuant de représenter une part toujours plus élevée de l'investissement public en national (depuis les années 2000, entre 55% et 60%)<sup>5</sup> et une part stable du PIB du pays entre 2 et 2,2%<sup>6</sup>. Même la baisse des investissements observée dès 2013, que la diminution importante des concours financiers de l'Etat (- 35% de baisse du montant total de la DGF entre 2013 et 2018) avait fait craindre structurelle, n'apparaît a posteriori que comme l'une des variations cycliques - certes plus longue et un peu plus intense que toutes les autres - que connaît l'investissement public local depuis la décentralisation. Depuis 2017, le niveau

---

<sup>1</sup> Cinquième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-Cevipof/Sciences Po « Des maires engagés mais empêchés », Novembre 2023

<sup>2</sup> Rio Nicolas, Loisel Manon : *A quoi servent encore les élus locaux après les « gilets jaunes » ?* Fondation Jean Jaurès, 2020

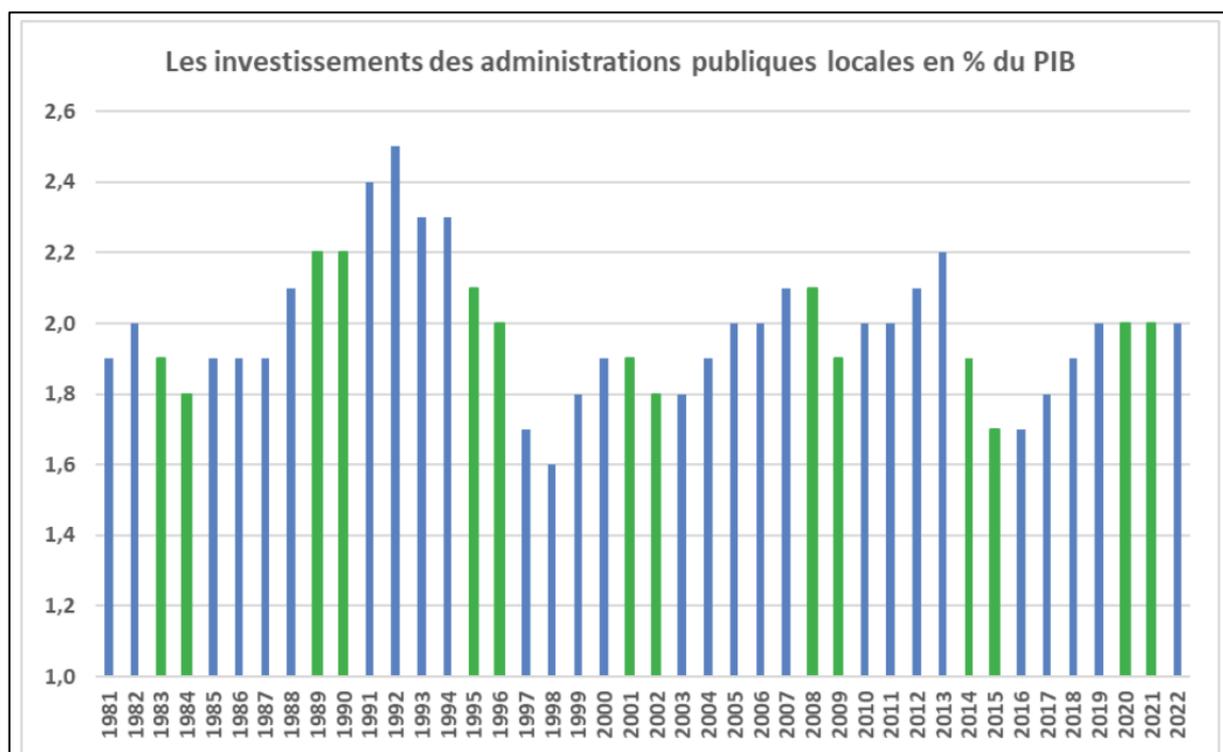
<sup>3</sup> Quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-Cevipof/Sciences Po « Inquiétudes d'un monde qui vient », Novembre 2022

<sup>4</sup> Le Monde, « Le gouvernement s'inquiète de la chute de l'investissement des collectivités locales », 2 février 2023

<sup>5</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « Panorama des finances publiques. Administrations publiques locales (APUL) », page consultée le 7 février 2024

<sup>6</sup> FIPECO, « L'investissement public local », 18 mai 2023

d'investissement des collectivités augmente à nouveau, cependant que les nouvelles intercommunalités et régions commencent à se structurer, que les conditions d'emprunts deviennent plus favorables, et que de nouveaux mécanismes centraux de péréquation et de dotation se sont mis en place.



Source : Insee ; FIPECO ; investissements financés par les APUL (FBCF + aides à l'investissement versées - aides à l'investissement reçues) ; une barre verte désigne une année d'élection municipale ou la suivante.

## Le poids des situations territoriales différenciées

Comment comprendre alors l'écart entre le malaise exprimé par certains élus et ces chiffres nationaux ? L'hétérogénéité des niveaux d'investissements des collectivités est sans doute une première d'explication. On comprend aisément que les maires des communes du premier décile des dépenses annuelles d'équipement (inférieur à 43 euros par habitant en 2021) et ceux relevant des communes du dernier décile (capables d'investir plus de 809 euros par habitant) n'exercent pas leur fonction dans les mêmes conditions. Reste à comprendre cette géographie et ses ressorts. Trois grandes logiques ont déjà été avancées pour expliquer ces différences territoriales.

La première est géographique, développée notamment par une étude de la Caisse d'épargne<sup>7</sup> et reprise dans un rapport parlementaire en 2019<sup>8</sup>. Selon cette logique, les zones rurales et montagneuses auraient structurellement des capacités d'investissement plus fragiles du fait d'une plus faible densité (entraînant de moindres économies d'échelles dans leurs dépenses d'équipement) et de besoins en investissement spécifiques. Elle tend, de fait, à s'adosser à l'armature urbaine nationale.

<sup>7</sup> Blanchard et al. *Dynamiques nationale et territoriales de l'investissement public local : état des lieux et enjeux à moyen terme*, 31 janvier 2019

<sup>8</sup> « Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales. Communication de M. Rémy Rebeyrotte et Mme Christine Pires Beaune, députés », 20 mars 2019

La deuxième logique, mise en avant notamment dans un rapport de recherche de la Caisse des Dépôts<sup>9</sup>, rentre par la diversité budgétaire du bloc local. Observant le resserrement de la contrainte budgétaire de la décennie passée pour les collectivités territoriales, elle montre que si la baisse des transferts de l'Etat vers les collectivités n'accroît pas les inégalités territoriales, certaines collectivités voient leurs capacités d'action budgétaire remises en cause : celles trop riches pour tirer un bénéfice de la péréquation nationale et trop pauvres pour s'appuyer sur des recettes propres importantes, ou celles qui, en raison de choix passés en matière d'investissements et d'endettements, connaissent un « sentier de dépendance » contraignant.

Enfin, une troisième logique, portée dans une étude du groupe BPCE, met en lumière les postures stratégiques variées des territoires, et les différents rapports à l'investissement qu'elles impliquent<sup>10</sup>. Elle distingue des espaces régionaux volontaristes d'autres plus prudents, en fonction des niveaux moyens de solvabilité, et de l'importance des investissements réalisés.

## Position de la recherche

Ces trois logiques ont chacune leur légitimité pour expliquer les différences territoriales de l'investissement public local, et semblent devoir être prises en compte si l'on veut esquisser leur géographie future.

En se concentrant à l'échelle du bloc local, cette recherche souhaite compléter ces analyses par une autre grille de lecture : la capacité des communes et intercommunalités à se repérer dans le contexte de mutations qui transforment l'action publique locale, ou pour le dire autrement, à comprendre des règles du jeu de l'investissement public du bloc local qui ont changé. Parmi les évolutions structurantes de cette dernière décennie ayant eu une incidence sur l'investissement public local, mentionnons :

- La montée en puissance des intercommunalités, renforcées juridiquement par les lois MAPTAM et NOTRe et devenant l'échelon de référence d'un nombre croissant de dispositifs de contractualisation et de subventions ;
- La place grandissante des politiques de transition écologique dans les projets des territoires. Stimulée par les cadres législatifs nationaux (le ZAN, la ZFE, les ZAER...) et les aides disponibles sur ces sujets, cette évolution n'en demeure pas moins épineuse politiquement (« pourquoi la commune voisine a des possibilités de construction ou de mobilité que je n'ai pas ? ») et financièrement (deux-tiers des recettes fiscales provenant d'une taxe d'origine foncière) ;
- La mutation de la fiscalité locale, la suppression de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation sur les résidences principales réduisant le pouvoir de taux du bloc local (même si celui-ci ne doit pas être surestimé) et la corrélation entre le niveau de recette fiscale de la dynamique territoriale ;
- Le nouveau rapport de l'Etat vis-à-vis du financement de l'échelon local, diminuant les dotations forfaitaires et transferts centraux directs, mettant en place une fiscalité compensatoire et augmentant significativement le niveau des aides à l'investissement, dans le cadre de ses programmes nationaux avec ses agences (ANCT, ADEME, Agence de l'eau...) ou de nouvelles dotations distribuées sur dossier (DSIL, DETR, DPV...). Pour certains représentants nationaux des élus locaux, il y aurait dans ce nouvel équilibre

---

<sup>9</sup> Halbert, L, Adisson, F., Drozd, M., Lasserre-Bigorry, V., et Navarre, F., 2021, *L'investissement public local face au resserrement de la contrainte budgétaire : une approche par la diversité des configurations budgétaires du bloc local (2010-2018)*, Rapport final remis à la Caisse des dépôts et consignations, 389 p

<sup>10</sup> Mpacko Priso et al. *Dynamiques nationale et territoriales de l'investissement public local : état des lieux et enjeux à moyen terme*, 28 mars 2018

une remise en cause du principe constitutionnel de « libre administration » des collectivités territoriales, conduisant à une « recentralisation financière, administrative et juridique »<sup>11</sup>.

En dix ans, la nature des projets d'investissement, les acteurs qui les portent et leur mode de financement ont ainsi sensiblement évolué. Nous souhaitons dès lors mieux comprendre les effets de ces mutations récentes sur l'investissement, et les stratégies des communes et intercommunalités pour s'y adapter. L'hypothèse centrale, que nous mettons ici à l'épreuve, est qu'une adhésion et une adaptation à ces mutations à une incidence sur les capacités d'investissement des collectivités. Derrière cette hypothèse découle une série de questions, que cette recherche abordera aussi : la géographie de cette adaptation rejoint-elle celle des analyses précédemment développées ou est-elle autre ? Toutes les communes et intercommunalités ont-elles, si elles le souhaitent, les mêmes moyens de s'adapter à ces évolutions ? Quelles convergences et divergences produisent-elles sur le rapport à l'investissement entre collectivités ? Ces différences paraissent-elles structurelles ? Une plus forte intégration intercommunale et prise en compte des enjeux de transition facilitent-elles l'obtention de financements ?

Par sa voilure et sa temporalité modestes, ce travail ne prétend pas apporter de réponses définitives à ces questions. Il propose d'avancer des pistes exploratoires, ainsi que les questionnements et interpellations qu'elles suggèrent, permettant de faire, nous l'espérons, un pas supplémentaire vers la meilleure compréhension des logiques actuelles et à venir de l'investissement public de l'échelon local.

## Méthode et données

Conduite de mars à décembre 2023, cette étude a été menée en trois phases.

La première était d'ordre analytique. Par un travail documentaire et statistique, elle a souhaité proposer un état des lieux synthétique de l'investissement public du bloc local, et documenter trois évolutions symboliques de la transformation présentée en introduction : la place grandissante de l'intercommunalité et de la transition écologique dans les investissements territoriaux, et l'évolution du financement de l'échelon local par l'Etat. La première partie de ce rapport restitue ce travail.

La deuxième phase avait, elle, pour objet la conduite d'une enquête qualitative. Menée sur une dizaine de terrains que la construction d'une typologie aura permis de choisir, elle aura permis d'écouter et faire réagir élus et techniciens aux hypothèses et questionnements formulés en introduction. Les résultats transversaux et site par site de cette enquête sont présentés dans la deuxième partie de ce rapport.

Enfin, la somme des matériaux récoltés au cours de ces trois phases nous a semblé faire émerger quelques interpellations et de nouveaux questionnements, dont la troisième partie de ce rapport se fera l'écho.

---

<sup>11</sup> Les Echos, « David Lisnard : les maires réclament "un vrai pouvoir de décision et les moyens qui vont avec" », 20 novembre 2023

Les données financières mobilisées pour conduire l'analyse quantitative de l'investissement public local ont été dans leur majorité produites par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

Pour cette étude, les comptes consolidés par ensembles intercommunaux 2015 – 2022 comprenant leurs budgets principaux et annexes ont été mobilisés.

Suivant les conseils des membres du Réseau Finances Locales, dont l'OFGL, le niveau d'investissement des collectivités a été calculé à partir de l'agrégat « *Dépenses d'équipement* » qui répertorie les dépenses conduites par les collectivités affectant leur patrimoine et excluant ainsi les investissements réalisés sur les marchés financiers ou en emprunts.

Les subventions d'investissement sont calculées à partir de l'agrégat « *Autres dotations et subventions* » qui répertorie l'ensemble des aides financières à l'investissement perçues par les collectivités de l'ensemble intercommunal en provenance d'autres collectivités, de l'Etat et de l'Union Européenne.

# 1. TROIS EVOLUTIONS CONTEMPORAINES DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC LOCAL



Pour tenter de comprendre ce que seront les ressorts de l'investissement public du bloc local dans les prochaines années, cette première partie propose d'en dresser aujourd'hui un état des lieux synthétique. Plus qu'une compilation de données, celui-ci a, au fond, voulu répondre à une question simple : l'investissement des communes et intercommunalités est-il de même nature aujourd'hui qu'il y a dix ans ? Et si des évolutions sont observées, celles-ci sont-elles de nature à transformer demain le rapport des communes et intercommunalités à l'investissement ?

En effet, bien que les montants nationaux de l'investissement public du bloc local aient conservé en dix ans le même ordre de grandeur (32 Mds € en 2012 contre 41 Md € en 2022, respectivement 1,57 % et 1,42 % du PIB), les logiques concourant à leur réalisation paraissent, elles, avoir évolué : les acteurs qui les portent au sein du bloc local, les objets qui l'orientent, et les conditions de l'investissement mutent progressivement.

Les pages qui suivent donnent quelques éléments de cadrage de cette transformation à l'œuvre, et des questionnements qu'elle suscite.

## En hausse et différencié territorialement, l'investissement du bloc local est de plus en plus intercommunal

Après une baisse historique entre 2014 et 2016 (consécutives aux lois réduisant les dotations des collectivités locales)<sup>12</sup>, l'investissement public des communes et intercommunalités augmente depuis de façon quasi continue (cf. figure 1). Ainsi, en 2022, le niveau national des dépenses d'équipements réalisées par le bloc local avoisinait les 41 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB national. Seule inflexion observée, la conjonction des dernières élections locales avec la crise sanitaire a entraîné un léger recul de l'investissement en 2020, mais celui-ci apparaît rétrospectivement moins significatif que lors des dernières échéances électorales (-16,2 % en 2020 contre -25,9 % sur 2013-2015).

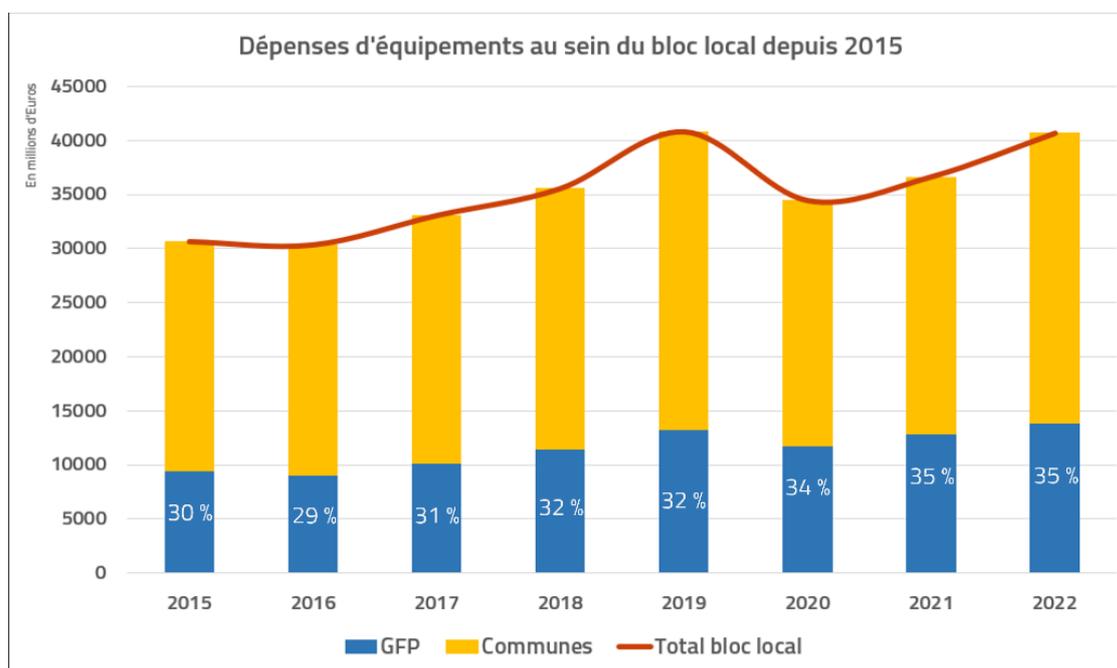


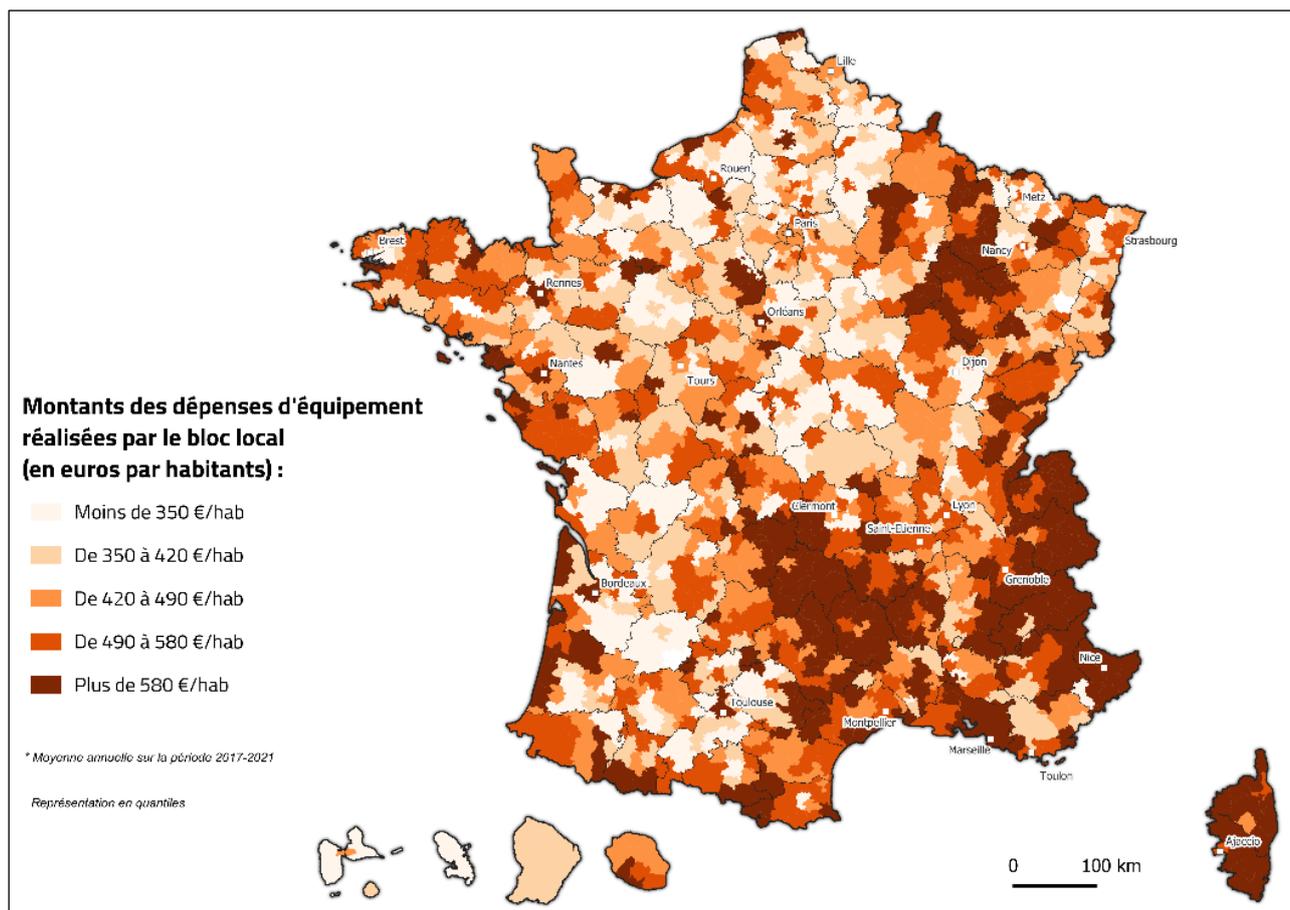
Figure 1 : Dépenses d'équipement des communes et intercommunalités de 2015 à 2022 (Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

<sup>12</sup> Halbert, L, Adisson, F., Drozd, M., Lasserre-Bigorry, V., et Navarre, F., 2021, *op cit.*

Deux caractéristiques de cette hausse peuvent être relevés : son hétérogénéité spatiale, et la place croissante et différenciée qu’y prend l’intercommunalité.

## La géographie différenciée de l’investissement public local

Alors que l’investissement public du bloc local augmente nationalement, il s’avère localement assez différencié lorsque l’on rapporte ses montants à la population résidente de chaque territoire (cf. carte 1).



**Carte 1 :** Moyenne annuelle sur la période 2017 – 2021 du niveau des dépenses d’équipements réalisées à l’échelle de l’ensemble intercommunal rapporté au nombre d’habitants.  
(Réalisation : Acadie, Données : OFGL)<sup>13</sup>

Que dire de la géographie qui en résulte ? On peut d’abord souligner l’importance des écarts entre ensembles intercommunaux<sup>14</sup> (même si cette échelle tend à les lisser). Derrière une moyenne nationale annuelle de 530 € par habitant investi dans chaque ensemble intercommunal, les 10 % des ensembles intercommunaux les moins investisseurs ont un niveau d’investissement inférieur à 310 € par habitant, quand les 10 % les plus investisseurs dépassent les 700 € par habitant. Tandis que le territoire du pays Fertois et du Bocage Carrougien

<sup>13</sup> L’objet de l’étude n’intégrant pas les syndicats, pourtant porteur d’un poids importants des investissements locaux (7,1 Milliards d’euros en 2022), cette géographie peut se trouver partiellement faussée, tant ces derniers peuvent porter une part importante des dépenses, dans les Métropoles notamment.

<sup>14</sup> On désigne dans ce rapport par « ensemble intercommunal » une intercommunalité et l’ensemble des communes qui la compose.

(61) a investi en moyenne entre 2017 et 2021 170 € par habitant, certains territoires alpins ont vu sur la même période leurs dépenses d'équipement dépasser allégrement les 2 000 € par habitant.

En outre, cette géographie semble s'émanciper de quelques figures cartographiques imposées (territoires urbains - territoires ruraux, territoires riches-territoires pauvres, territoires dynamiques – territoires en déprise...). Sans surprise, les espaces considérés comme les plus « dynamiques » de France apparaissent aussi parmi les plus investisseurs : certaines Métropoles (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Nice) et grandes agglomérations (Reims, Le Havre, La Rochelle, Caen, Chartres, Pays Basque), les corridors économiques historiques (basse Vallée du Rhône, basse Seine, Sillon lorrain etc.) et les littoraux (façades atlantique, languedocienne et azurée). En revanche, certaines métropoles (les moins dynamiques) apparaissent aussi en retrait du point de vue de l'investissement : ainsi, avec 440 € par habitant d'investissement annuel moyen, le territoire de la Métropole Européenne de Lille investit moitié moins que le territoire métropolitain niçois (840 € par habitant en moyenne par an).

Preuve que cette géographie diffère d'une géographie des dynamiques socio-économiques des territoires, les territoires de montagne, comme le Massif central, les Alpes, le Jura ou encore les Pyrénées, ressortent particulièrement sur cette carte. Certaines ruralités, aux modèles économiques spécifiques, se distinguent également : l'ouest du département des Vosges, les ruralités de vignobles (Champagne, arrière-pays Languedocien, etc.). Au-delà d'une faible densité pouvant expliquer des ratios d'investissement en euros par habitant élevés, ces chiffres reflètent également des besoins d'équipement aux coûts souvent accentués par l'incapacité de réaliser des économies d'échelles.

En revanche, nombre de territoires périurbains semblent compter parmi les espaces les moins investisseurs. Les arrière-pays de Caen, de Bordeaux ou de Toulouse apparaissent ainsi nettement. De même que des départements « d'entre deux », à dominante rurale (sans pour autant appartenir à des espaces de massifs), et avec des polarités urbaines aux niveaux d'investissements relativement bas : l'Eure, le Lot-et-Garonne, l'Aisne, le Lot, ou encore le nord du Massif central (Nièvre, Saône-et-Loire, Allier).

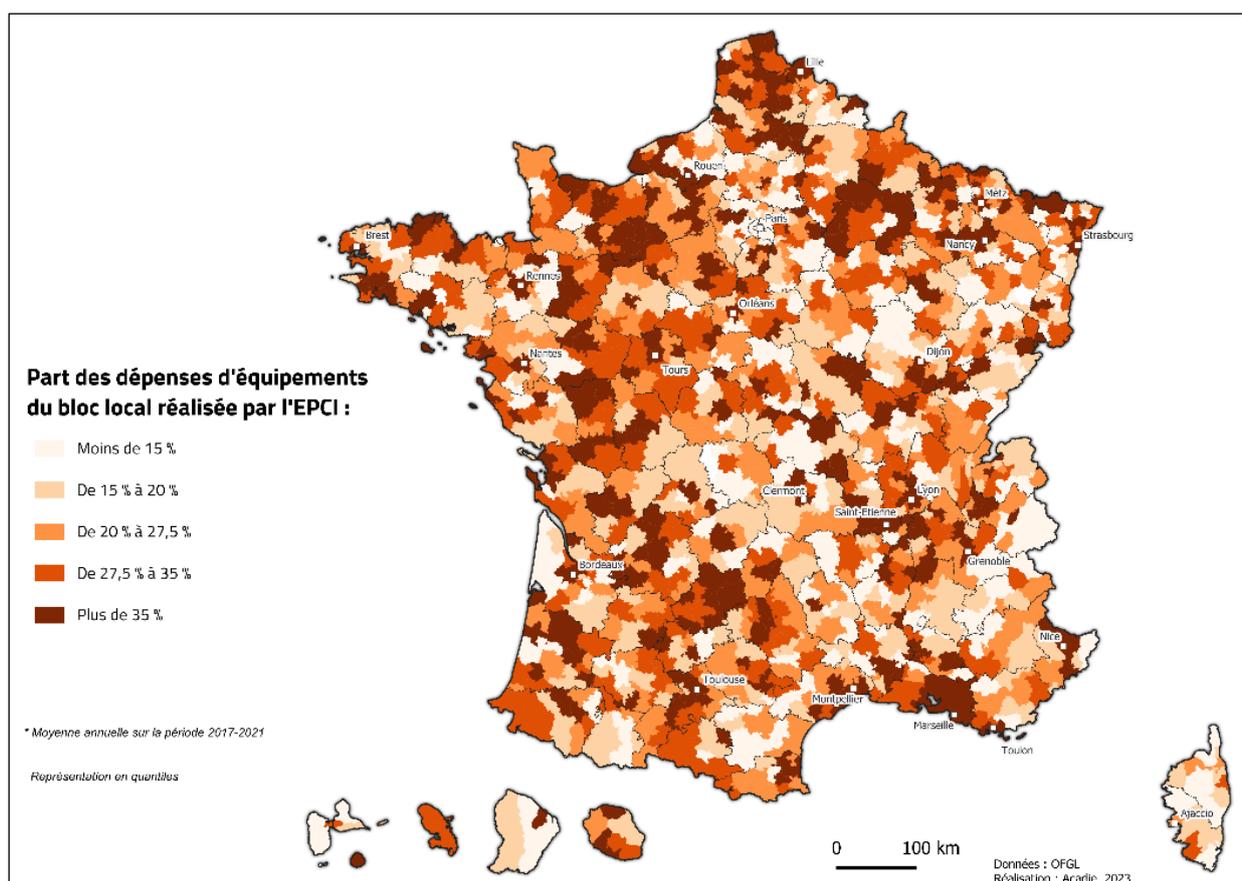
## La discrète montée en puissance de l'intercommunalité dans les investissements du bloc local

Renforcée par les lois MAPTAM et NOTRe, la montée en puissance de l'intercommunalité dans l'action publique locale n'est pas qu'un fait juridique. Elle se traduit aussi concrètement par une augmentation constante de ses investissements. Ainsi, en 2022, la part des investissements des groupements à fiscalité propre s'élève à 35 % des dépenses d'équipement totales du bloc local, contre 30% en 2015 – et ce alors même que le niveau des investissements réalisés par les communes augmente également (cf. figure 1).

Une fois encore, derrière cette tendance nationale, une grande diversité de situations locales se dessine (cf. carte 2). Quoi de commun entre les niveaux d'intégration intercommunale du Grand Nancy, de Nice Côte d'Azur, du Grand Verdun, et de Rennes Métropole (où le poids de l'EPCI dans l'investissement du territoire dépasse les 70%) et ceux des communautés de communes du Nogentais, Mézenc-Loire-Meygal, de la Haute Vallée de Chevreuse et de la Porte des Maures (où l'EPCI porte moins de 3% de l'investissement réalisé au sein du bloc local) ?

Si elle progresse, la figure de l'intercommunalité investisseuse n'est pas la norme : en moyenne à l'échelle de chaque ensemble intercommunal, elle ne prend part qu'à un quart (cf. carte 2). D'une manière générale, la part intercommunale des investissements dans leur ensemble intercommunal est corrélée au statut juridique

de l'intercommunalité : elle est en moyenne de 58 % pour les Métropoles, 51 % pour les Communautés urbaines, 32 % pour les Communautés d'agglomération et 23 % pour les Communautés de communes, bien que de fortes variations existent au sein de chaque catégorie. Au sein des métropoles Metz, Nîmes, Troyes et Lille, se distinguent des autres avec une part d'investissement intercommunaux inférieur à 40%. De même au sein des CA, des écarts très importants existent entre Verdun (78% des investissements réalisés par le GFP), et la CA de Versailles Grand Parc (8%), Vitré (9%), ou encore le Bassin d'Arcachon Nord (10%).



Carte 2 : Moyenne annuelle sur la période 2017 – 2021 de la part des dépenses d'équipement du bloc local réalisées par l'intercommunalité  
(Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

Enfin, il n'y a pas de corrélation systématique entre le niveau d'investissements de l'ensemble intercommunal et celui de son intercommunalité : au sein des territoires de massifs par exemple (ayant un niveau d'investissements par habitant élevé), les intercommunalités apparaissent moins investisseuses que la moyenne nationale : les investissements réalisés dans les territoires alpins, souvent supérieurs aux 2 000 € par habitant, sont très peu portés par les intercommunalités (à titre d'illustration, le CC du Briançonnais réalise 6,5% des investissements de l'ensemble intercommunal, le Pays du Mont Blanc 6%).

## L'impératif de transition écologique génère localement des besoins d'investissements croissants

Une autre évolution notable concerne la finalité des investissements des communes et intercommunalités. Historiquement centrés sur l'équipement (culturel, économique, infrastructure de transports...) à partir duquel se déployaient des stratégies de développement local, une partie de ces investissements tend aujourd'hui à être réallouée à la transition écologique (rénovation énergétique des bâtiments, aménagements cyclables et bornes de recharges, énergies renouvelables, opérations de renaturation, rénovation des réseaux d'eau...).

On peut y lire la conséquence des stratégies et programmes de transition progressivement adoptés aux échelles européenne et nationale (« Green Deal », « Fit for 55 », Stratégie nationale bas carbone, COP régionales de planification écologique...), dont la réalisation effective n'est pas sans coût. Les travaux pilotés par les économistes Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz évaluent ainsi un besoin d'investissements publics entre 70 et 100 milliards d'euros par an, tous secteurs confondus, jusqu'en 2030<sup>15</sup>.

Alors 70% de l'investissement public civil est réalisé par les collectivités territoriales (dont les trois quarts, rappelons-le, par les communes et intercommunalités), le think tank I4CE estime sans surprise que 80% des investissements que demande la Stratégie nationale bas carbone leur revient, au regard de leurs compétences. Evalués à 5,5 milliards d'euros par an en 2020 à 2021, grâce notamment aux dispositifs de relance de l'Etat (France 2030, « fond vert », Contrats de relance et de transition écologique...), le montant annuel d'investissements « climat » des collectivités doit quasiment doubler (12 Mds/an sur la période 2021-2030) pour répondre aux exigences de la Stratégie nationale bas carbone (cf. figure 2).

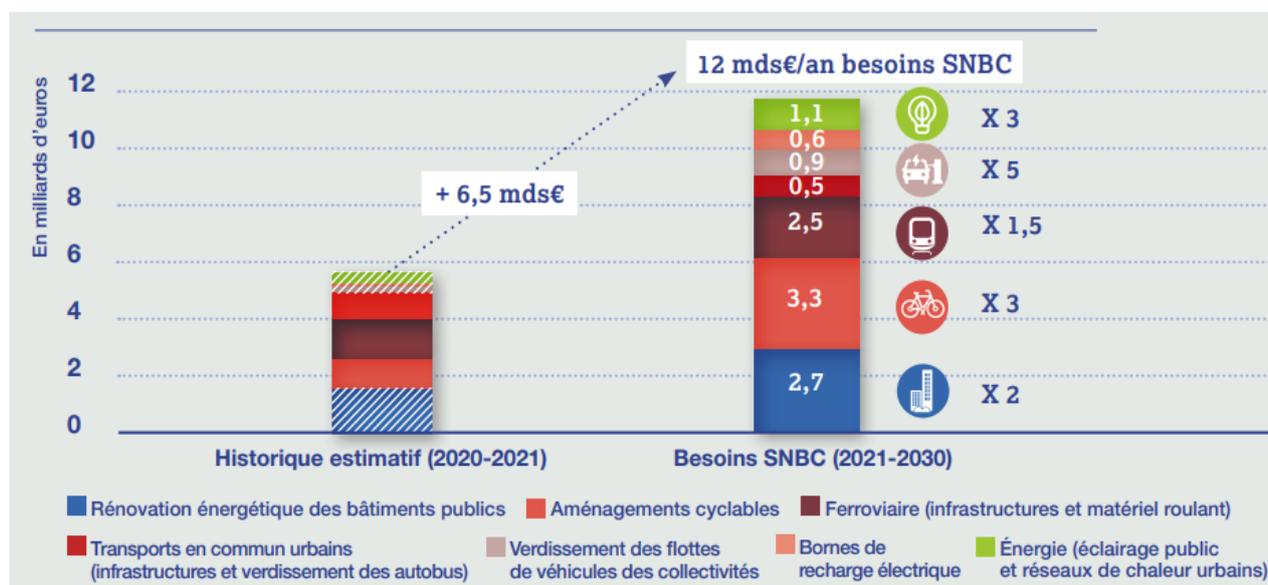


Figure 2 : Besoins d'investissement en faveur du climat des collectivités pour atteindre les objectifs de la SNBC (Source : I4CE)

La quantification de ces nouveaux besoins n'est pas sans interroger quant aux modalités de leur réalisation. Elle pose notamment des questions sur les modalités et temporalités d'un soutien de l'Etat sur ces enjeux (à

<sup>15</sup> France Stratégie, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, « Les incidences économiques de l'action pour le climat. Rapport », Mai 2023

l'image de celui mis en œuvre avec le Fonds Vert), sur la soutenabilité de l'emprunt et des conditions d'endettement actuelles, et sur les façons dont ces nouveaux besoins sont saisis par les territoires (addition ou substitution vis-à-vis des besoins d'investissement « classiques », etc.).

## La nouvelle place des subventions dans l'investissement du bloc local

Depuis 30 ans, plus du tiers du montant des investissements des collectivités territoriales est financé par trois ressources externes : les dotations et fonds divers (FCTVA et la Taxe d'Aménagement), les dotations et subventions à l'investissement, et les autres recettes d'investissement (cessions d'immobilisation notamment)<sup>16</sup>. En 2021, on estime à 49% leur poids dans les dépenses d'investissement des communes, et à 38% celui dans celles des groupements à fiscalité propre<sup>17</sup>.

Si les montants de ces ressources externes ont plus que doublé depuis, leur poids global dans les budgets communaux est relativement similaire à celui de 1989<sup>18</sup>. En revanche, l'importance prise ces dernières années par l'une de ces ressources externes - les dotations et subventions à l'investissement<sup>19</sup> - semble, elle, significative. En 2021, elles représentaient à elles seules en moyenne 26% des dépenses d'équipement du bloc local, soit une hausse significative par rapport à leur niveau de 2017, proportionnellement (+ 4%) et en valeur absolue (+3 Md €) (cf. figures 3 et 4). Cette partie s'attache à présenter quelques traits principaux de cette évolution.

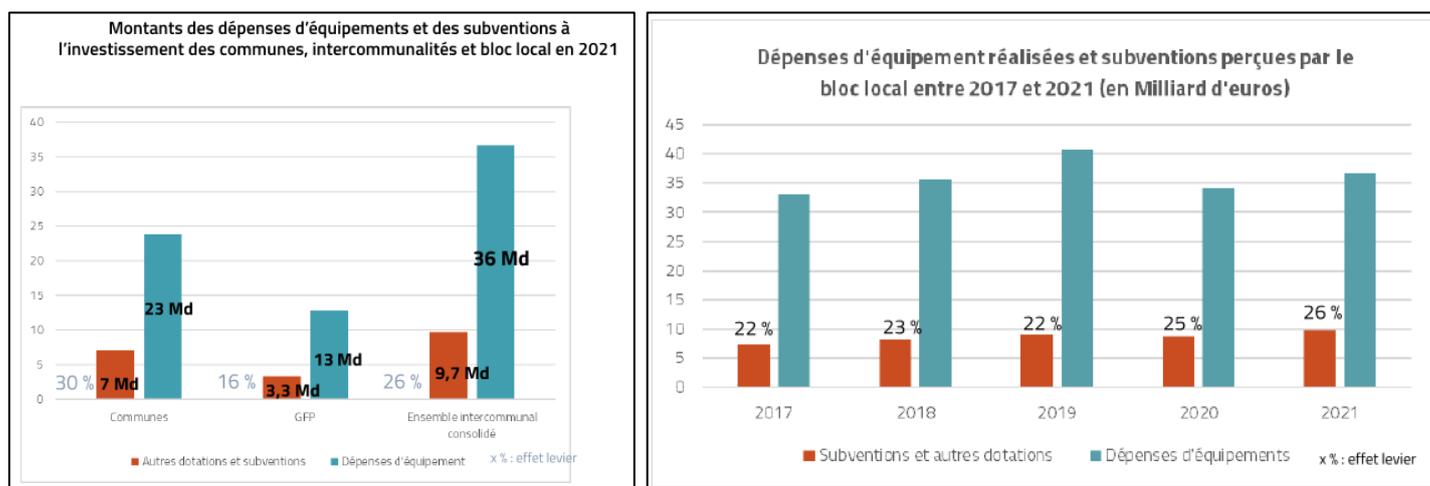


Figure 3 : Part des subventions dans les dépenses d'équipement des communes, intercommunalités, et ensembles intercommunaux en France en 2021 (Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

Figure 4 : Parts des subventions dans les dépenses d'équipement des ensembles intercommunaux en France entre 2017 et 2021 (Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

<sup>16</sup> La Banque Postale, *Subventions et investissement public local, De l'indépendance à l'interdépendance*, Accès Territoires n°12, avril 2023. 32p.

<sup>17</sup> *Ibid.*

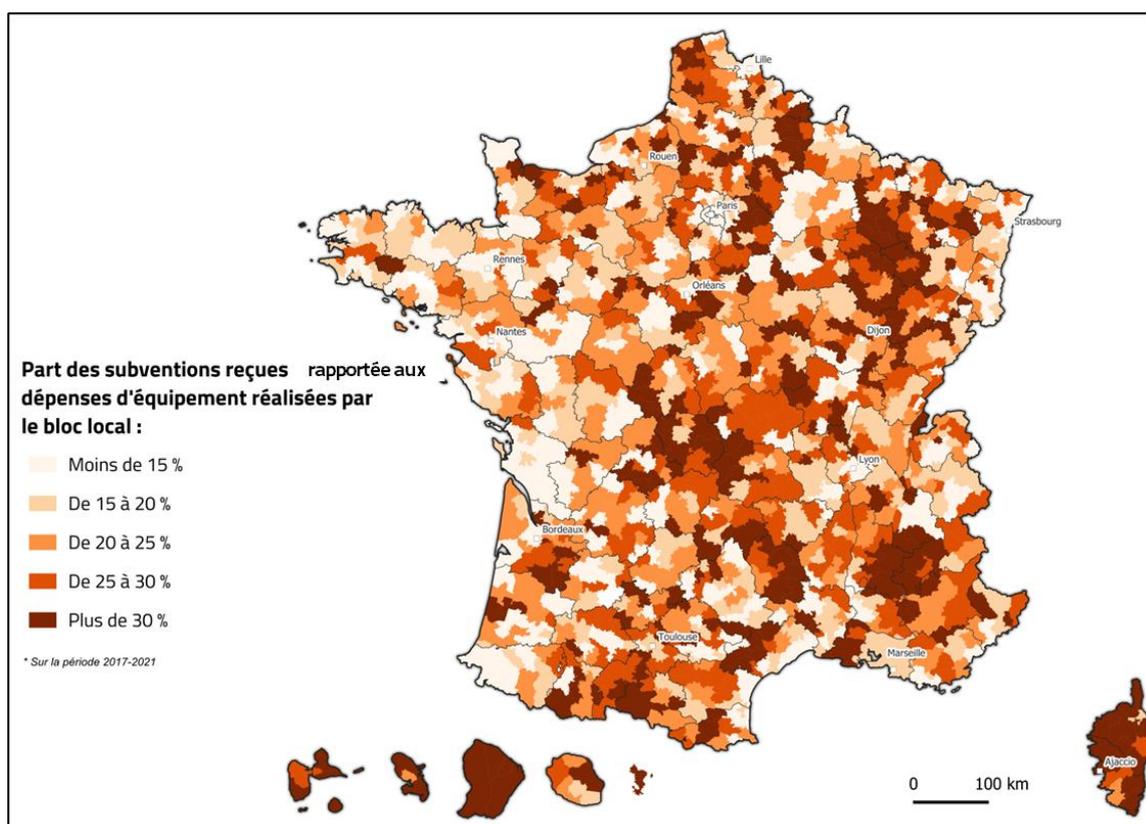
<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> C'est-à-dire le compte 13 des budgets des collectivités.

## Des recours aux subventions d'investissement différenciés nationalement

Une fois encore, ces chiffres nationaux recouvrent localement des situations extrêmement diverses (cf. carte n°3). « L'effet levier » que peuvent constituer les subventions<sup>20</sup> reste inégalement mobilisé. Si en moyenne les subventions représentent 23 % des dépenses d'équipement réalisées par un ensemble intercommunal, de fortes disparités sont recensées. Certains ensembles intercommunaux (26 au total) voient ces aides représenter moins de 10 % des dépenses d'équipements réalisées : principalement des métropoles (Lyon, Lille, Grenoble, Rennes, Nantes et Toulon), des agglomérations urbaines (Dunkerque, Castres, Angers, Laval, Le Mans), et des intercommunalités franciliennes. A l'inverse, 20 ensembles intercommunaux mobilisent ces subventions pour financer plus de la moitié des investissements réalisés : les collectivités corses et ultramarines sont massivement représentées, ainsi que certains territoires ruraux, comme la CC du Nord Loiret, ou des Gorges et Causses des Cévennes. De même, nombre de territoires de massifs ont recours aux aides à l'investissement pour financer plus de 40% de leurs dépenses d'équipement.

De fait, la géographie du ratio des subventions reçues rapportées aux dépenses d'équipement de chaque ensemble intercommunal entre 2017 et 2021 apparaît difficilement lisible : elle ne se superpose pas à celle des investissements réalisés, ni aux territoires dynamiques ou en déprise du pays. Ainsi, les espaces de massifs (aux investissements rapportés à la population très élevés) ressortent ici de façon moins homogène, de même que certaines métropoles (Rennes, Nantes, Strasbourg...). A l'inverse, d'autres espaces apparaissent ici plus fortement que sur les représentations cartographiques précédentes : l'est du Bassin parisien, la couronne caennaise et lilloise, la Vallée de la Garonne...



Carte 3 : Moyenne annuelle sur la période 2017 – 2021 du rapport entre les subventions perçues par les territoires et les dépenses d'équipements réalisés (Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

<sup>20</sup> L'appellation « subvention » se réfère au compte 13 des budgets des collectivités.

Ces disparités, qui ne recourent ni la géographie des dynamiques socio-économiques, ni celle de l'investissement du bloc local, interrogent : y a-t-il dans certains cas une part de choix dans l'absence de recours à ces subventions ? dans d'autres une difficulté à les identifier ? est-ce dans certains cas le signe d'une dépendance à des financements extérieurs ? ailleurs l'effet des politiques de subventions des régions et départements ? L'enquête qualitative réalisée (cf. partie 2) tente d'apporter de premiers éléments de réponses à ces questionnements.

## Le poids croissant des aides à l'investissement de l'Etat et ses opérateurs

Comment expliquer cette hausse des dotations et subventions à l'investissement ? Trois facteurs (au moins) peuvent être avancés.

L'augmentation substantielle des aides à l'investissement de l'Etat et de ses établissements publics nationaux à destination des administrations publiques locales est sans doute le plus significatif. D'un montant de 4,3 Md€ en 2010, elles s'élèvent aujourd'hui à 6,1 Md€ en 2021, pesant pour 38% dans les subventions totales adressées aux ensembles intercommunaux<sup>21</sup>.

Conjointement à cette augmentation, les aides à l'investissement des autres collectivités aux communes et intercommunalités sont restées à peu près constantes entre 2010 et 2021 : entre 2 et 2,5 Md€ par an émanant des départements, entre 1,2 et 1,5 Md€ annuels venant des régions.

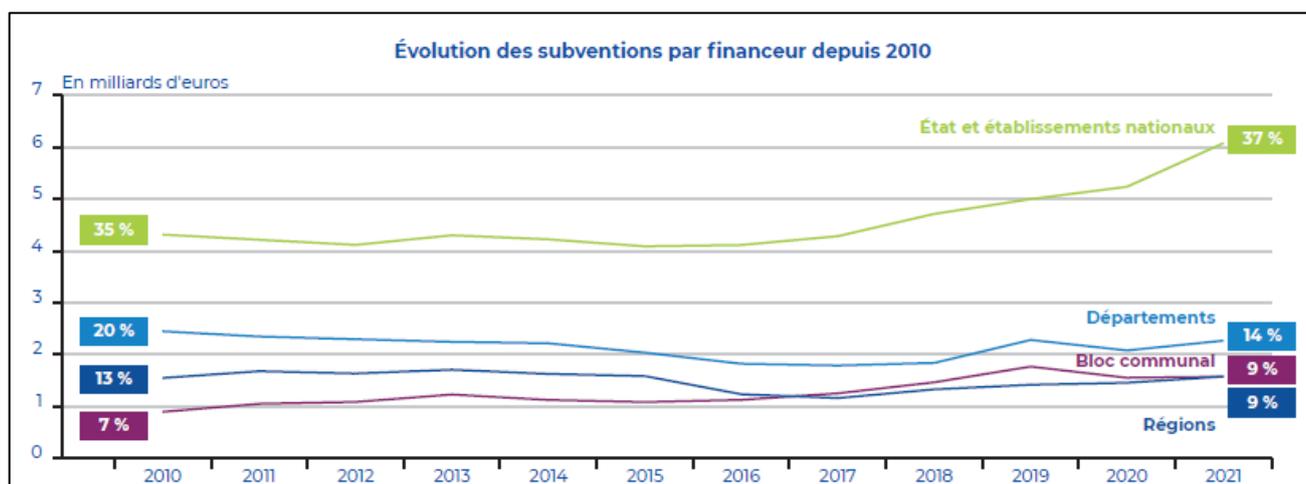


Figure 5 : Evolution des subventions aux administrations publiques locales par financeur de 2010 à 2021 (Réalisation et source : La Banque Postale citoyenne – Accès territoire n°12)

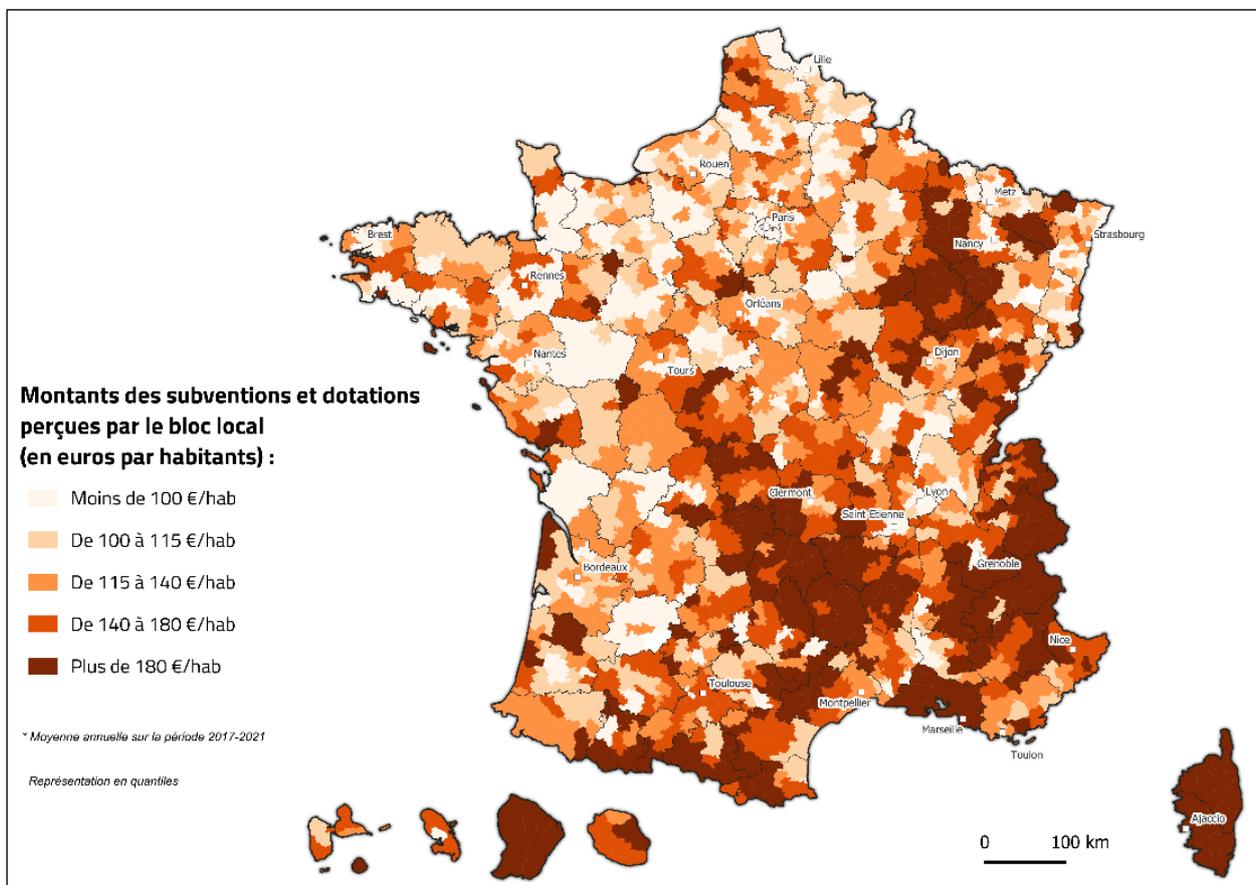
Enfin, ces aides sont plutôt bien réparties entre communes et intercommunalités de différentes strates. L'Etat subventionne de façon substantielle les communes et leurs groupements, les régions tendent à subventionner davantage les intercommunalités et grandes communes, tandis que les départements privilégient les communes<sup>22</sup>, notamment les plus petites. Ainsi, une commune entre 500 et 2 000 habitants touchera en moyenne 34€ par habitant de subventions provenant du conseil départemental (38% de ses subventions), quand une commune entre 30 000 et 100 000 habitants touchera en moyenne 13€ par habitant (19% de ses

<sup>21</sup> La Banque Postale, 2023 *op cit.*

<sup>22</sup> La Banque Postale, 2023 *op cit.*

subventions) d'aides de ce même échelon<sup>23</sup>. Ainsi, si des différences existent entre territoires quant aux niveaux de subventions perçus, les écarts sont moins importants que ceux observés pour les niveaux d'investissements. L'écart-type du niveau de subventions perçue par territoire est de 90 €/hab, quand en termes de dépenses d'équipement réalisées par territoire il est de 295 €/hab.

Pour autant, on peut noter que de nombreux territoires touchant les niveaux de subventions par habitant les plus élevés sont les territoires habituellement identifiés comme en difficultés : territoires de la « diagonale du vide » de la Lorraine au Massif Central, Hautes Pyrénées et Pyrénées Orientales, Alpes, Pas de Calais, Mayenne, etc...



**Carte 4 :** Moyenne annuelle sur la période 2017 – 2021 du niveau de subventions et dotations perçues par ensembles intercommunaux rapporté au nombre d'habitants.  
(Réalisation : Acadie, Données : OFGL)

## L'évolution des logiques d'attribution : des dotations globales aux subventions de projets

Enfin, concomitamment à la hausse des aides à l'investissement de l'Etat et de ses opérateurs, la nature même de ces aides a évolué. Alors que l'Etat transférait historiquement aux communes des dotations globales (d'équipement (DGE), de développement rural (DDR), etc.) sur lesquelles elles disposaient d'une liberté d'emploi, un système de subventions de projets a progressivement été mis en place à partir de 2011 autour

<sup>23</sup> La Banque postale, Banque des territoires, AMF, *Principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2019, Analyse par strate démographique et appartenance intercommunale*, Novembre 2020. 24p.

de deux dispositifs principaux : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), puis la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). En 2021, leur montant était respectivement de 1Md € et 570 M€ (hors DSIL exceptionnelle), soit près de 50% des aides totales versées par l'Etat et ses opérateurs. Toutes deux encadrées par les lois de finances annuelles, la DETR voit par ailleurs le montant de ses enveloppes départementales ajusté par une série de critères à vocation correctrice pour les territoires ruraux.

Ce passage de la dotation globale aux subventions de projets porte en lui trois évolutions dans des conditions d'investissements publics du bloc local. Premièrement, les communes et leurs groupements perdent *en théorie* le libre emploi de cette dotation : ils doivent dorénavant justifier *a priori*, sur dossier, que le projet s'adosse à des priorités nationales – que celles-ci soient larges (le développement des services en milieu rural, précisé à l'échelle départementale pour la DETR) ou ciblées sur des thématiques d'investissement précisées par la loi (DSIL). Ils sont par ailleurs incités à participer à des dispositifs nationaux fléchant plus spécifiquement ces aides (Action Cœur de Ville, Petite Ville de Demain, Territoires d'Industrie, Contrats de ruralité, CRTE...). Les premières analyses montrent toutefois qu'il ne faut pas surestimer le poids de ces priorités nationales sur les projets financés à l'aide de ces dotations : en 2019, plus d'un tiers des montants nationaux de la DSIL et DETR concourait à des projets touchant à la voirie et l'aménagement public<sup>24</sup> (même si les projets aidés favorisant la transition écologique sont de plus en plus nombreux)<sup>25</sup>.

Par ailleurs, l'Etat local, via le corps préfectoral, se voit doté d'un nouveau rôle dans le soutien à l'investissement local. Les Préfets de département ont la décision d'attribution de la DETR pour toute demande inférieure à 100 000 € (au-delà, les demandes sont présentées au sein d'une commission départementale), tandis que les Préfets de région ont à leur main la répartition de la DSIL.

Enfin, la nature variable des critères retenus pour calculer la DETR et la définition de l'enveloppe de la DSIL par la loi de finances créent pour les communes et intercommunalités une incertitude quant aux montants disponibles chaque année pour financer les projets locaux, et à leur pérennité dans le temps<sup>26</sup>.

Cette exigence de justification accrue pour l'obtention d'aides à l'investissement n'est pas propre à ces dotations. Les ministères et agences de l'Etat (ANCT, Agences de l'Eau, ADEME...) multiplient eux aussi les aides par appels à projet<sup>27</sup> (accessibles pour les décideurs publics locaux sur la plateforme « Aides-territoire »), tandis que plusieurs Conseils régionaux conditionnent, eux, les aides de leurs contrats territoriaux au respect des objectifs de leur schéma régional d'aménagement<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Intercommunalités de France, *DETR, DSIL et DSIL exceptionnelle, quelle répartition de 2018 à 2020 au sein du bloc local ?* Focus Cohésion, Décembre 2021

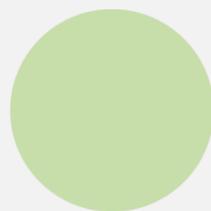
<sup>25</sup> Rapport interministériel, *Analyses thématiques de l'utilisation de la DSL et de la DETR en 2021, 2022.*

<sup>26</sup> Rapport du Sénateur Loïc Hervé, Avis « relations avec les collectivités territoriales », Projet de loi de Finances 2021.

<sup>27</sup> Vanier, Martin. « Transition, relance et territoires : en avant toute vers... ? » Presses universitaires de Grenoble, 2021

<sup>28</sup> Daniel Béhar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, *Faire Région, faire France, quand la Région planifie*, Editions Berger Levrault, 2021

# 2. APPROCHES DE LA DIVERSITE DES CONFIGURATIONS TERRITORIALES D'INVESTISSEMENT



La première partie de ce rapport s'est attaché à décrire trois évolutions qui réagencent aujourd'hui les conditions d'investissement des communes et intercommunalités françaises : la part croissante des investissements des intercommunalités dans ceux du bloc local, l'impératif écologique qui met à l'agenda de nouveaux besoins d'investissement, et l'importance grandissante des aides « sur projet » dans le financement de ces investissements.

Pour chacune de ces mutations, les analyses répondent à une même logique : une tendance nationale, mesurée par des comparaisons chiffrées dans le temps, mais vécue de façon très différente selon le territoire où l'on se trouve. Ces différences, suscitent une série de questions sur leurs causes, sur les leviers dont disposent les territoires pour y faire face, et les effets de leur addition.

Cette deuxième partie propose de les explorer plus largement, avec l'hypothèse que se cachent derrière elles différentes configurations territoriales d'investissement et, partant, les prémices d'une autre grille de lecture pour comprendre la géographie future de l'investissement public local.

Pour ce faire, à partir d'un travail statistique préalable visant à faire ressortir une diversité de situations territoriales, une enquête qualitative a été menée en partenariat avec une dizaine de territoires. Les pages qui suivent proposent dans un premier temps de présenter succinctement la méthodologie utilisée pour choisir les terrains de l'enquête, avant de restituer les principaux résultats de celle-ci, de façon transversale et site par site.

## La méthode

### Identifier la diversité de situations territoriales : un temps d'analyse comparative quantitative

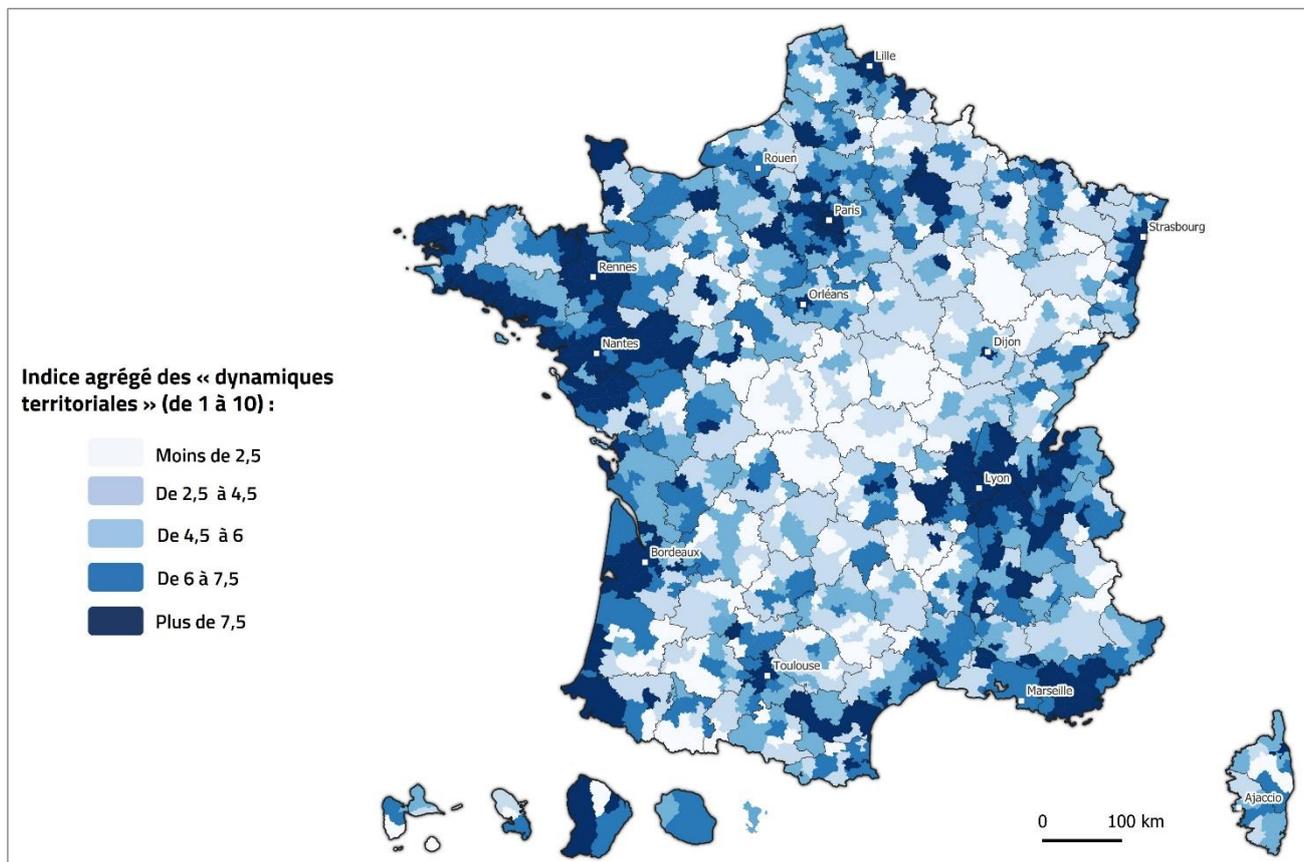
Pour mieux appréhender la diversité de configurations territoriales face à l'investissement local et ses évolutions, une analyse quantitative a d'abord été menée pour identifier différents types de territoires à interroger lors de l'enquête qualitative.

La typologie qui en résulte est ainsi moins à lire comme un résultat en elle-même que comme une étape liminaire nous permettant d'approcher par les entretiens les ressorts d'une diversité de situations.

Elle s'est construite en croisant à l'échelle des ensembles intercommunaux deux indicateurs agrégés.

Le premier a été conçu pour faire état de la pluralité de dynamiques territoriales à l'œuvre (socioéconomiques, écologiques, financières). Il agrège 3 variables :

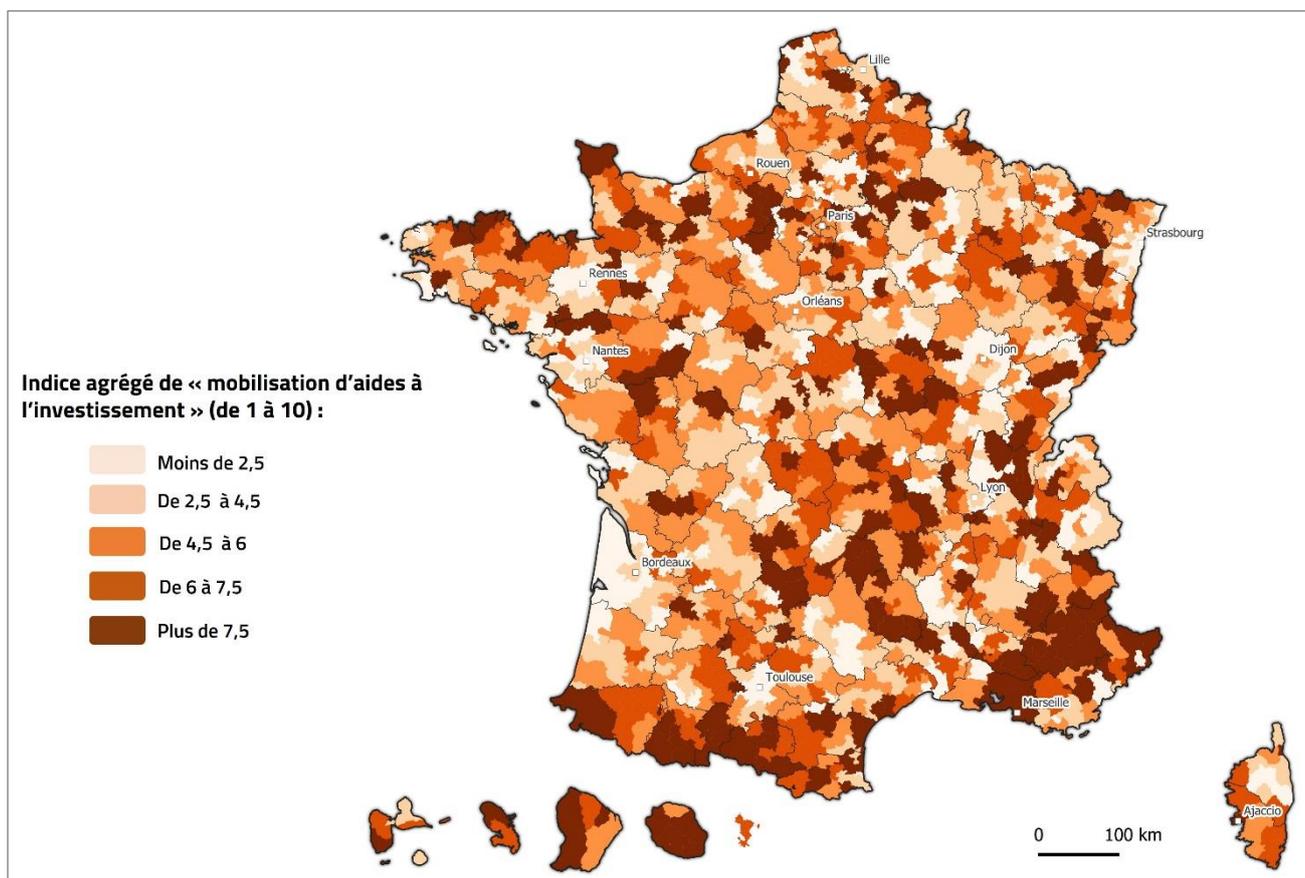
- Une variable d'appréciation des dynamiques socio-économiques (pondération 1/3) :
  - Evolution démographique de la décennie passée (source : Insee, RP, 2008-2020)
  - Evolution de l'emploi au cours de la décennie passée (source : Insee, RP, 2008-2020)
- Une variable d'appréciation de l'entrée dans la transition écologique du territoire (pondération 1/3) :
  - Sobriété foncière du territoire : m<sup>2</sup> d'ENAF consommé par habitant accueilli sur la période 2011-2021 (source : Cerema, Portail de l'artificialisation)
  - Engagement du territoire dans des démarches de rénovation urbaine et de transition énergétique : niveau d'émargement aux dotations DSIL-RT en €/hab (source : DGCL)
- Une variable d'appréciation de la « santé financière » du territoire (pondération 1/3), à partir du calcul de sa capacité de désendettement (source : OFGL)



Carte 5 : Les territoires face aux mutations des règles du jeu : dynamiques territoriales et capacités à capter des aides à l'investissement (Acadie, 2023)

Le second indicateur agrégé a été élaboré pour analyser plus finement le recours des territoires aux aides à l'investissement. Par souci de comparaison des mêmes données à l'échelle nationale, seuls les recours à des aides d'Etat ont été mesurés, en utilisant deux indicateurs :

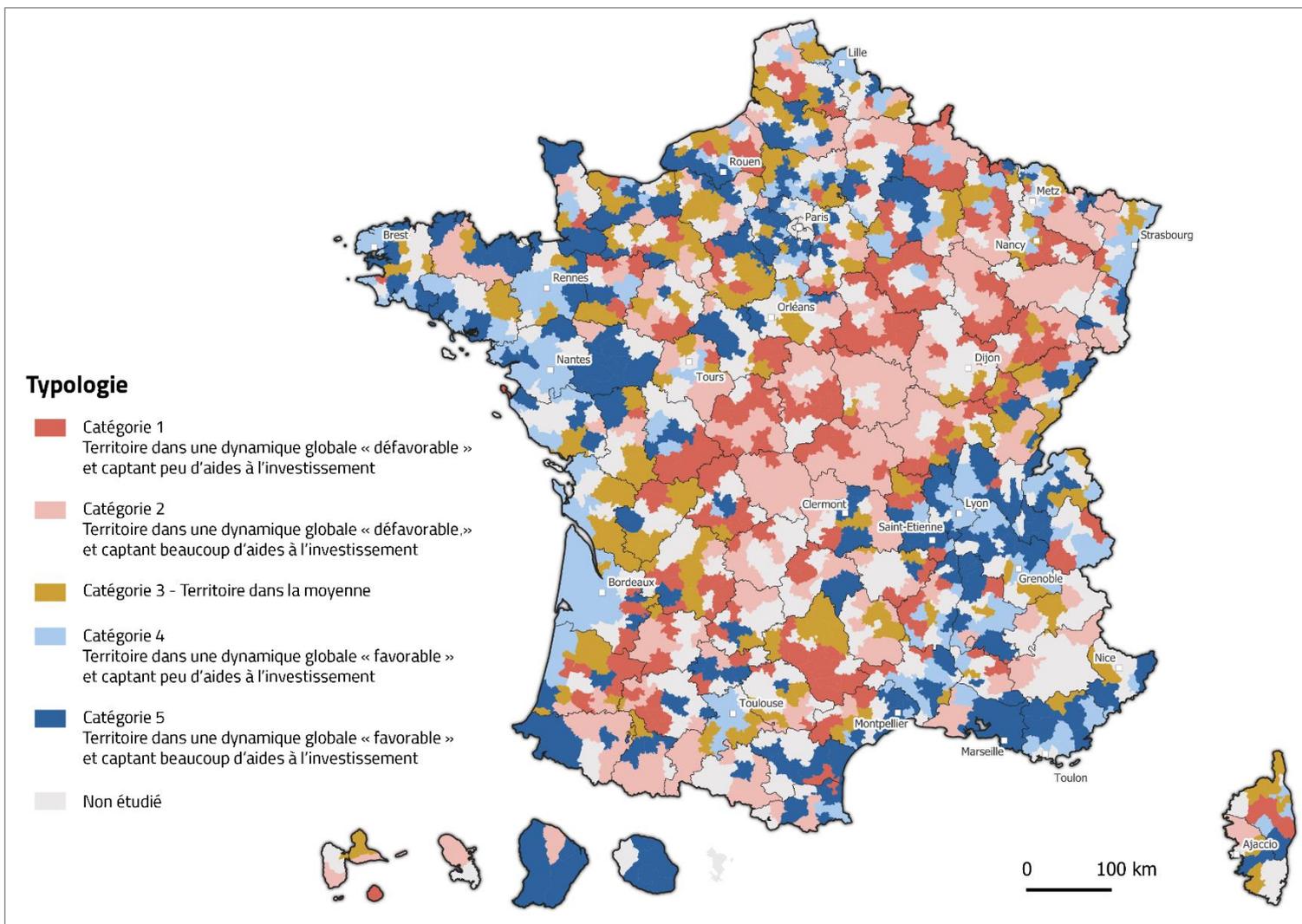
- Présence et décompte des labels territoriaux de l'ANCT (pondération 50%) : Action Cœur de Ville, Avenir Montagne, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industries (source : ANCT)
- Emargement aux fonds DSIL et DETR (pondération 50%) : part des communes émargeant aux fonds, niveau des subventions obtenues, niveau d'investissement réalisé comprenant des fonds DSIL ou DETR (source : DGCL)



**Carte 6 :** Les territoires face aux mutations des règles du jeu : dynamiques territoriales et capacités à capter des aides à l'investissement (Acadie, 2023)

*NB : Chaque variable est codée pour permettre la comparaison entre elles. L'enjeu de la typologie étant de comparer les territoires entre eux, le « codage » retenue consiste en l'attribution à chaque territoire et par variable d'un indice allant de 1 à 10 correspond au décile au sein duquel se classe le territoire pour chaque variable. La moyenne étant donc comprise entre 5 et 6, le territoire connaissant la croissance démographique la plus importante reçoit l'indice de 10, tout comme le plus « sobre », celui cumulant le plus de dispositifs ANCT, et celui se distinguant dans l'émergence aux fonds DSIL et DETR.*

Ces deux indicateurs agrégés sont ensuite croisés pour déterminer cinq catégories d'ensembles intercommunaux, représentées cartographiquement ci-dessous.



Carte 7 : Les territoires face aux mutations des règles du jeu : dynamiques territoriales et capacités à capter des aides à l'investissement (Acadie, 2023)

Cinq groupes de territoires se distinguent de ces croisements. Leur géographie respective ouvre par ailleurs de nouvelles hypothèses explicatives quant aux variables différenciant l'intensité et la nature de l'investissement public local, que l'on se propose de présenter succinctement.

**Une première catégorie regroupe 210 territoires** qui connaissent une dynamique territoriale globalement, et comparativement au reste du territoire, défavorable. Ils ne gagnent (presque) pas d'habitant ou d'emplois, s'avèrent peu engagés dans des démarches de transition et peuvent connaître des difficultés financières. Pourtant, comparativement aux autres ensembles intercommunaux, ceux-ci ne « captent » pas plus, voire captent moins, d'aides à l'investissement. La surreprésentation au sein de cette première catégorie de situations de confins départementaux, particulièrement visibles sur la carte, laisse présager que cette situation de marge, à l'écart des centralités départementales (et des priorités des politiques publiques ?) est corrélée à ces situations de fragilités et à la difficulté de mettre en place une ingénierie adéquate. La couronne de territoires de catégorie aux confins de l'Yonne et de l'Aube, expriment bien cette situation. On remarque également que ces territoires ne se situent pas en plein cœur de la « diagonale du vide » ni au cœur des territoires des massifs (davantage l'apanage de la catégorie 2) mais plutôt au sein de leurs franges et piémonts, comme voisins d'une géographie prioritaire à laquelle ils n'appartiennent pas directement. Dans le même sens, de nombreuses communautés de communes dites « XXL » (plus de 60 communes membres) se trouvent

appartenir à cette catégorie (CC du Ternois, de Puisaye-Forterre, ou de l'Argonne Ardennaise). L'hypothèse d'un « effet taille » jouant un rôle négatif dans les territoires ruraux (désorganisation de l'ingénierie, contexte territorial spécifique...) n'est donc pas à exclure.

*Une seconde catégorie regroupe 206 territoires* qui connaissent également des dynamiques territoriales *a priori* défavorables. Mais elles se distinguent des territoires de la première catégorie par une certaine capacité à émarger aux programmes d'aides à l'investissement et aux fonds DSIL et DETR. Si les dynamiques territoriales sont peu favorables, celles-ci semblent en partie compensées par une compréhension des évolutions des nouvelles conditions de l'investissement local. On retrouve au sein de cette catégorie un ensemble de villes moyennes (CA d'Evreux Portes de Normandie, CA d'Epinal, CA de Chaumont, CA Bourges Plus, CA de l'Albigeois) - objet territorial dont la revitalisation est devenue depuis quelques années une priorité de l'Etat. Cette catégorie fait également apparaître un ensemble de « grappes » territoriales de proximité : des ensembles intercommunaux voisins (emplissant parfois un département complet), se trouvent classés dans cette catégorie. Ce phénomène s'observe avec acuité dans la Creuse, les Vosges, la Nièvre...). Il fait naître de nouvelles hypothèses : il pourrait être expliqué d'une part par la circulation de « bonnes pratiques » pour émarger à ces aides entre territoires voisins, et d'autre part par un rôle de l'Etat départemental particulièrement actif pour aider ces territoires à toucher des subventions.

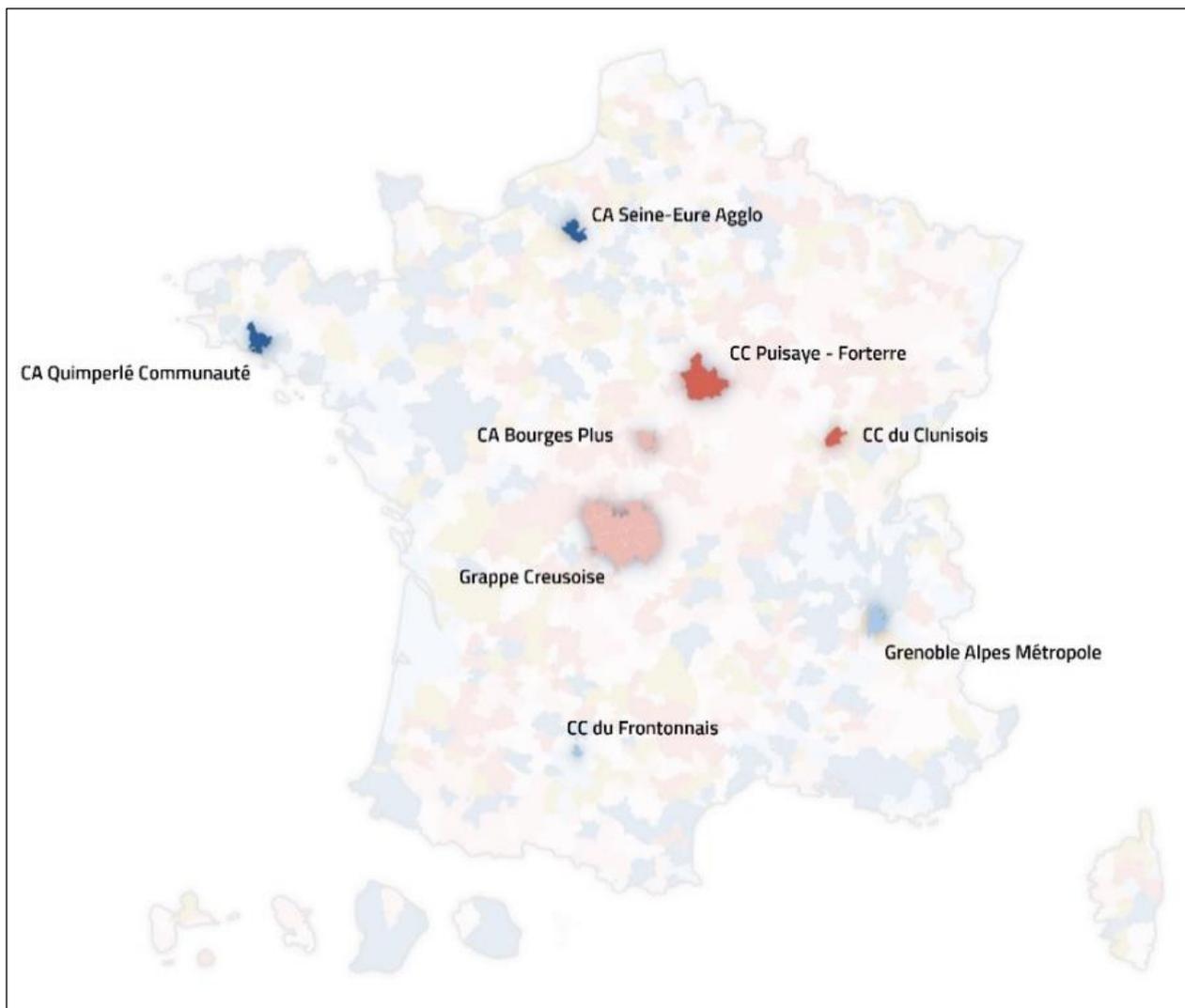
*210 territoires (catégorie 4)* connaissent à l'inverse des dynamiques territoriales favorables, mais émargent très peu aux programmes d'aides à l'investissement, ce qui suscite de nouvelles hypothèses explicatives. Ici, la faiblesse de l'émargement aux aides d'Etat peut certes relever d'une difficulté à appréhender les évolutions des règles du jeu en matière d'investissement public local, mais aussi être la preuve d'une capacité de s'en dispenser du fait d'une certaine autonomie fiscale ou de la mobilisation d'autres canaux publics ou privés de co-financement. Ainsi, la majorité des métropoles appartiennent à cette catégorie (Toulouse, Grenoble, Lyon, Bordeaux, Nantes, Rennes, etc.). La force économique de ces intercommunalités, leur capacité d'adaptation aux conjonctures, et des rapports parfois contrastés avec l'Etat central pourraient ainsi expliquer leur faible émargement aux dispositifs étatiques. Les territoires péri-métropolitains, appartenant aux aires d'influences métropolitaines dynamiques, apparaissent également nettement au sein de cette catégorie. Pour ces derniers, le faible recours aux aides à l'investissement pourrait s'expliquer par leur situation territoriale, leur proximité des métropoles leur permettant potentiellement de se décharger d'un ensemble de dépenses assurées par la centralité métropolitaine, donc de subventions à solliciter. En outre, ces territoires sont souvent éloignés des objets territoriaux cibles des dispositifs d'Etat (ville moyenne, petite ville...), autre hypothèse pouvant expliquer le faible émargement de ces territoires aux aides.

*Enfin 179 territoires (catégorie 5)* ressortent en conjuguant dynamiques territoriales favorables et émargement important aux dispositifs étatiques d'accompagnement à l'investissement local. Parmi ces derniers, on retrouve un ensemble d'intercommunalités anciennes, structurée en communautés depuis les années 1990 (Le Havre Métropole, CA Quimperlé Communauté), dont les ensembles intercommunaux des villes moyennes se sont parfois considérablement élargis (Cotentin, Grand Reims, Pays basque...), ce qui fait supposer qu'il y aurait une corrélation entre sollicitations de subventions et robustesse de l'ingénierie. Une seconde caractéristique des territoires de cette catégorie réside dans le rapport spécifique qu'ils entretiennent à l'Etat : la Vallée de la Seine, le couloir Rhodanien, le Languedoc, le littoral Atlantique, ont tous été des objets stratégiques privilégiés de l'Etat. L'hypothèse selon laquelle demeurerait un héritage spécifique de cette histoire dans la capacité de ces territoires à capter beaucoup de subventions d'investissement n'est pas à écarter.

Les « territoires dans la moyenne » (catégorie 3) n'ont pas fait l'objet d'un traitement approfondi, car ils ne présentaient pas de caractères suffisamment différenciant, ni ne renvoyait à des ensembles géographiques homogènes. La logique est comparable pour la centaine de territoires « non étudiés » qui ne présentaient ni de caractéristiques permettant de les catégoriser, ni de les regrouper au sein d'une catégorie homogène.

### Appréhender la diversité : le temps de l'enquête de terrain

Le traitement typologique constituait une entrée préalable à une enquête approfondie de la diversité des situations évoquées. Il a également suscité de nouvelles hypothèses géographiques, s'ajoutant aux questionnements établis. Les terrains et les entretiens conduits sont détaillés dans la carte et figure ci-dessous.



Carte 6 : Terrains de l'enquête qualitative (Acadie, 2023)

	Territoire	Situations	Personnes rencontrées
Cat. 1	CC du Clunisois	Intercommunalité de confins département	DGS Président et Maire DGA Finances
	CC Puisaye Forterre	Confins départemental + CC XXL	DGS Président
Cat. 2	CA Bourges Plus	Intercommunalité de ville moyenne	Présidente DGS
	CC Creuse Confluence	Grappe de proximité	VP et Maire
	DDT Creuse	Grappe de proximité	NCT
Cat. 4	Syndicat Est Creuse Développement	Grappe de proximité	Président
	Grenoble Alpes Métropole	Métropole	VP Finances
	CC du Frontonnais	Périurbain métropolitain	Président DGS
Cat. 5	CA Seine-Eure Agglomération	Structuration historique, rapport spécifique à l'Etat et élargissement récent	DGS Président
	CA Quimperlé Communauté	Structuration historique	Président DGS

L'enquête a ainsi reposé sur la conduite d'entretiens avec des acteurs techniques et politiques des territoires retenus. Si la majorité des entretiens ont été menés avec des élus intercommunaux, leur(s) mandat(s) communal (passé ou actuel) était systématiquement évoqué et mobilisé pour nuancer, comparer temporellement, géographiquement, les évolutions des équilibres au sein du bloc local. La structure des entretiens semi-directifs menés s'est appuyée sur la trame détaillée dans l'encadré ci-dessous.

## Guide d'entretien

Un premier temps narratif est privilégié limitant les risques de biais dans le discours des personnes interrogées, avant de confronter ces derniers à la situation de leur territoire dans le contexte national, et de conclure par un questionnement plus ouvert quant à leurs rapports à leurs co-financeurs, et notamment à l'Etat.

### 1. Perception du changement

- Constatez-vous ces dernières années des évolutions (réglementaires, fiscale, financières, etc.) induisant une mutation du cadre de gouvernance de l'action publique locale et des modalités d'investissement ?
- Quelles en sont les caractéristiques et temporalités ?

### 2. Modalités d'énonciation d'une stratégie territoriale d'investissement

- Les grandes lignes de la stratégie d'investissement de votre intercommunalité (plan pluriannuel d'investissements et/ou investissements programmés au budget), sa structure financière, son rôle dans l'investissement des communes ?
- Les leviers à disposition pour accroître les capacités d'investissement en propre ? Et/ou se donner les capacités de continuer à investir ?
- Pouvez-vous nous décrire une procédure d'obtention d'aides à l'investissement d'un programme national (ou autre) ?

### 3. Perception et représentation de la situation locale dans le contexte national

- Présentation de la typologie, explicitation des hypothèses géographiques.

### 4. Compréhension et appréhension du rapport local / global et de ses éventuelles mutations

- Considérez-vous que les programmes d'aide à l'investissement proposés par l'Etat (ou les Régions et Départements) aient une incidence sur vos stratégies territoriales (politiques de transition, rapport commune-intercommunalité, etc) ?
- D'une manière générale comment caractériseriez-vous vos rapports à l'Etat et ses différentes entités ? Des évolutions récentes dans ces rapports ?

# Enseignements transversaux et récits territoriaux

Les enseignements d'une enquête qualitative menée auprès d'une vingtaine de personnes ne peuvent pas légitimement être considérés comme définitifs, pas plus que la typologie construite ne peut s'en trouver validée par la diversité de situations qu'elle aura permis d'explorer. Une telle enquête permet en premier lieu de donner à voir un échantillon de l'extrême diversité des configurations locales d'investissement (et de ces évolutions), et par-là de bousculer toute grille de lecture territoriale trop binaire. Elle permet également d'avancer quelques résultats et hypothèses exploratoires sur le décalage à l'origine de cette recherche entre des niveaux d'investissements du bloc local en progression et une inquiétude croissante de ses décideurs.

La matière tirée de ce travail est restituée dans le présent rapport en deux temps : dans cette deuxième partie, par une présentation synthétique de quelques résultats transversaux, et par les récits site par site des situations d'investissement locales telles que les acteurs locaux la racontent ; dans la troisième partie, par des questionnements et interpellations plus générales à l'action publique locale.

## L'investissement du bloc local aujourd'hui et demain : quatre résultats transversaux

Malgré des vécus territoriaux de l'investissement très différents, les entretiens conduits auront également fait apparaître des convergences et constats partagés, dont les quatre résultats transversaux présentés ci-dessous s'attachent à rendre compte.

### 1. Le changement sans la perspective

Comment analysez-vous les conditions d'investissement de votre commune ou intercommunalité aujourd'hui ? Estimez-vous que les règles du jeu du financement de l'investissement aient changé ?

C'est par cette question en deux temps qu'ont invariablement débuté chacun des entretiens. Le risque d'un biais de confirmation à ces questions n'est pas nul. L'expérience certaine des élus et techniciens interrogés (tous investis dans l'action publique locale depuis plus d'une quinzaine d'années au moins) permet toutefois de s'en prémunir au moins partiellement. Il reste que la vingtaine de personnes interrogées convergent toutes pour souligner que les conditions de réalisation de l'investissement à l'échelle du bloc local ont indéniablement évolué ces dernières années.

Ce sont d'abord les changements observés dans la fiscalité locale qui ont été mentionnés les plus spontanément dans chaque entretien, élus et techniciens se référant principalement à la suppression récente de la taxe d'habitation. La substitution de cette taxe et de la taxe professionnelle par une fiscalité compensatoire plus ou moins dynamique (le coefficient correcteur du foncier bâti et le FNGIR) explique sans doute l'absence globale de jugement accompagnant l'évocation de ce changement. Les personnes interrogées le constatent davantage qu'elles le déplorent, même si pointe parfois derrière ce constat le regret d'un symbole de la décentralisation. Dans la majorité des cas, elles ne précisent pas les changements concrets qu'entraîne cette suppression sur les capacités d'investissement de la collectivité (rappelons que le pouvoir de taux n'a été utilisé au cours des dernières années que de façon marginale).

La multiplication des aides à l'investissement sur dossier a également été avancée lors de tous nos entretiens (le plus souvent spontanément, parfois après relance), certains élus et techniciens se félicitant de cette augmentation des opportunités financières, d'autres regrettant les contraintes qu'engendre ce nouveau

régime (ingénierie mobilisée, incertitude...) et sur lesquelles le résultat suivant revient plus largement. Derrière l'évocation de cette évolution, ce sont avant tout les dotations et subventions de l'Etat, nouvelles ou en hausse, que les personnes interrogées ont à l'esprit (DSIL, DETR, Fonds Vert, programme Petite Ville de demain...) – évolution qu'elles jugent dater des années 2016 et 2017.

Enfin, les deux autres évolutions renseignées dans la première partie de ce rapport, le poids croissant des intercommunalités dans l'investissement du bloc local et l'exigence renforcée d'investissements dans la transition écologique, sont, elles, apparues en creux des entretiens réalisés. Elles n'ont pas été relevées en tant que telles comme des facteurs transformant les règles du jeu de l'investissement du bloc local, mais ont pourtant été au cœur de nombreux échanges ultérieurs. Cette nouvelle place de l'intercommunalité dans les investissements des territoires est ressortie de diverses manières : compétence supplémentaire (obligatoires ou facultatives) générant de nouveaux investissements, fusion récente permettant de nouvelles capacités d'investissement, portage politique intercommunal revendiqué... Les acteurs interrogés rapportent cette évolution, selon les situations locales, aux années qui suivent la loi NOTRe ou au début de la mandature en cours. L'augmentation des investissements en faveur de la transition écologique est, elle, apparue dans certains entretiens seulement : pour expliquer une hausse rapide d'investissements, pointer parfois des difficultés de financement sur ces projets, ou souligner au contraire le rôle incitatif sur ces thématiques de certains opérateurs de l'Etat (l'ADEME ou l'Agence de l'eau).

Comment comprendre la convergence globale des décideurs publics interrogés autour de ces quatre constats ? Sans doute en soulignant que si ces évolutions ne font pas en elles-mêmes débat dans les territoires, les élus divergent bien davantage sur le dessin politique (rôle de l'Etat, avenir de la décentralisation...) qu'ils essaient de saisir à travers elles. Sans qu'une interprétation puisse être rattachée directement à une situation territoriale particulière, ces mutations ont été lues par certains comme la marque d'une ingérence croissante (et peu lisible) de l'Etat dans les affaires du local, par d'autres comme les traits d'un système injuste pour les petites collectivités si celui-ci ne s'accompagnait pas d'une nouvelle péréquation, par d'autres encore comme des conditions porteuses d'un nouvel essor du développement rural...

## **2. Argent partout, égalité nulle part ?**

Le deuxième résultat transversal identifié peut sans doute sembler paradoxal au moment où l'inquiétude et le sentiment d'empêchement de certains élus locaux sont relayés nationalement. Les décideurs interrogés le reconnaissent, y compris dans des territoires ayant des niveaux d'investissement par habitant très inférieurs à la moyenne : les opportunités de financement de l'investissement ne manquent pas – certains allant même jusqu'à lire la période actuelle comme celle d'une abondance inédite pour réaliser ses projets locaux.

Et pour cause : la hausse progressive des appels à projet et autres subventions d'investissement attribuées sur dossier (cf. partie 1.C) s'ajoute aux sources de financement de l'investissement déjà existantes (programmes européens LEADER et FEADER, contractualisation régionale, subventions départementale, recettes d'investissement) qui se maintiennent. C'est bien l'accumulation de toutes ces possibilités d'aides qui peut expliquer l'unanimité recensée dans les territoires interrogés, en cela qu'elle permet de réduire l'effet de concurrence traditionnellement associé à la logique de label et d'appels à projet. Une commune ou une intercommunalité se voyant refuser l'aide d'un financeur disposera toujours de plusieurs autres opportunités de financement publiques pour tenter de réaliser son projet.

Pourtant, c'est en premier lieu l'Etat, au travers de ses fonds et dotations et des programmes de ses opérateurs (ANCT, ADEME et Agence de l'eau en premier lieu) qui est mentionné par les élus des communes et

intercommunalités interrogés comme le principal financeur extérieur de l'investissement du bloc local. Notons que, sans pouvoir le comparer avec une étude passée similaire, un tel constat apparaît comme un spectaculaire renversement – de nombreux maires s'étant plutôt fait l'écho ces dernières années, et en particulier au moment de la crise des Gilets jaunes et du Grand débat national qui l'a suivie, d'un Etat en retrait et austère du fait de la baisse de la DGF. Si cette baisse a conduit les collectivités à être plus à l'écoute de la diversité des sources de financement de l'investissement existantes, on peut aussi voir dans ce renversement une certaine effectivité de la multiplication des labels territoriaux associés à des programmes d'Etat (Action Cœur de Ville, Petite Ville de demain, Village d'avenir, Territoire d'industrie...) et un effet de la hausse récente des dispositifs de relance (CRTE, DSIL exceptionnelle, Fonds vert...).

Toutefois, si tous les acteurs interrogés s'accordent à reconnaître une hausse des opportunités de financement de l'investissement, l'effort qu'elles demandent aux communes et intercommunalités pour en bénéficier, et la dépendance dans laquelle elles les placent, varient fortement d'un territoire à l'autre. Logiquement, moins le territoire dispose d'une assise fiscale et d'une capacité d'emprunt substantielles, plus il est dépendant de l'appréciation que l'Etat, la Région ou le Département auront de son dossier de subventions d'investissement. Un territoire capable de générer une épargne nette conséquente et disposant d'une bonne capacité d'emprunt répondra à un appel à projet par effet d'opportunité (parce que son projet s'inscrit bien dans les grilles de l'appel à projet ou pour bénéficier du gain politique du label), et s'en passera s'il estime que les coûts d'une telle réponse (temps supplémentaire, ingénierie à mobiliser, incertitude) sont trop élevés. Cela explique au moins en partie qu'il y ait dans la représentation cartographique de la typologie précédemment construite (cf. carte n°7) certains territoires dynamiques identifiés parmi ceux répondant le moins à des appels à projet (au sein de la catégorie n°4 en particulier). A l'inverse, un territoire avec moins d'appuis financiers, ayant parfois à peine les moyens de financer 20% de son projet avec ses propres deniers, se retrouve tributaire pour le financer de procédures d'attributions (souvent opaques) de plusieurs autres instances – le refus de l'une pouvant fragiliser l'ensemble du montage financier. En somme, en comparaison des dotations globales d'équipement autrefois attribuées, les territoires les moins dynamiques disposent potentiellement de plus de capacités d'investissement que par le passé, mais au prix d'une incertitude (vais-je obtenir ce financement ? les opportunités d'aujourd'hui se représenteront-elles encore demain ?) et d'une dépendance à d'autres acteurs plus grande.

Certaines des communes et intercommunalités ont cherché à réduire cette incertitude en s'organisant à leur échelle : des intercommunalités allouent un poste dédié à la recherche des appels à projets, d'autres conseillent les communes voire candidatent directement pour elles, d'autres enfin privilégient la forme syndicale pour structurer une ingénierie de réponse spécialisée à l'échelle de plusieurs intercommunalités. Les formes supra-communales ne sont donc plus seulement mobilisées pour mutualiser ses possibilités d'investissement, mais aussi pour comprendre le contexte d'investissement dans lequel se trouve le territoire, et déléguer les efforts administratifs qu'il requiert. Si l'on ajoute à ces adaptations les fonds de concours versés de plus longue date au sein du bloc local, il semble ainsi que de nouveaux compromis entre communes et intercommunalités s'élaborent pour renforcer les capacités d'investissements du territoire. Enfin, outre la capacité d'une collectivité à financer plus ou moins facilement un investissement, un différentiel s'opère également dans la capacité à le gérer, c'est-à-dire à en assumer les charges de fonctionnement – plus difficiles pour les communes et intercommunalités ne disposant pas de recettes fiscales substantielles.

Dès lors, ces comportements apportent une réponse paradoxale à la question de recherche « qui seront les investisseurs publics de demain ? ». On comprend à leur éclairage que l'enjeu des pouvoirs locaux est moins celui de pouvoir investir que la différence de conditions au sein du bloc local que génère le contexte

d'investissements actuel. On pourrait sans doute résumer le sentiment qui anime certains des élus locaux interrogés par la formule suivante : davantage d'équité financière, mais de moins en moins d'égalité de condition. La hausse du nombre de subventions de projet autorise sans doute aujourd'hui davantage de moyens financiers aux territoires les moins bien dotés, mais entrave l'idéal théorique d'égalité de condition entre collectivités d'un même échelon. Si des élus de communes ou intercommunalités de taille, dynamique et richesse différentes acceptent tacitement de ne pas toujours faire le même métier, les entretiens ont montré qu'il apparaît autrement plus insupportable que leurs marges de décisions locales et la dépendance aux autres échelons soient, elles, à géométrie variable. Pour les décideurs qui y voient un système d'investissement public local à deux vitesses entre ceux qui parviennent à conserver de fortes marges d'autonomie et de décision (car mieux dotés ou mieux organisés) et les autres, c'est une part de la promesse décentralisatrice qui est remise en cause.

De fait, ces configurations d'investissements différentes affectent les possibilités d'appréhension du mandat politique par le Maire ou le Président d'intercommunalité : ai-je suffisamment de sécurité financière pour définir en début de mandat une ligne stratégique et un plan pluriannuel des investissements (PPI) ? Ou dois-je arbitrer de façon plus pragmatique et à court terme entre les souhaits des élus et les opportunités de financement en cours ? Si les différences en la matière entre collectivités et territoires ne datent pas d'hier, les évolutions à l'œuvre dans le financement de l'investissement du bloc local paraissent les accentuer indéniablement.

### **3. L'influence différenciée de l'Etat local**

Cette dépendance accrue de certaines communes et intercommunalités vis-à-vis de financeurs extérieurs a-t-elle des influences sur le contenu même du projet qu'elles cherchent à financer ? Alors que cette interrogation était l'une des hypothèses de cette recherche (dans un contexte où des élus dénonçaient une « recentralisation » en marche), les décideurs publics interrogés – certes parfois échaudés par la posture de « sachants » qu'ils perçoivent chez l'Etat et la Région - y ont toutefois tous répondu par la négative.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. D'abord, tous les cadres de subventions d'investissement ne sont pas nécessairement normatifs. Plusieurs interlocuteurs ont par exemple qualifié les aides des Conseils départementaux de généreuses et peu contraignantes, pour les communes en particulier. De même, si les projets accompagnés au titre de la DETR et la DSIL sont censées répondre à des priorités nationales, la largesse de leur définition et le pouvoir discrétionnaire laissé aux Préfets permettent le financement d'un éventail très large de projets. Dans d'autres cas, et notamment pour les investissements concourant à la transition écologique, il semble s'opérer une convergence assez naturelle entre les attendus des financeurs (Région, Agence de l'eau, ADEME...) et la nature des projets portés. Ainsi, alors que les configurations d'investissement locales peuvent avoir une influence sur les rythmes et temporalités de la stratégie locale, il n'en va pas de même pour leur contenu. De même, des influences « horizontales » entre territoires, par exemple entre territoires lauréats d'un même label, ne semblent pas non plus avoir lieu : aucun décideur interrogé n'a fait part d'un projet dont l'inspiration viendrait d'un territoire engagé dans un appel à projet similaire.

Si les entretiens menés ne font état au travers de cette nouvelle configuration d'investissements ni de véritable recentralisation, ni d'effet « club » entre territoires bénéficiaires d'un même programme, ils témoignent toutefois d'une importance renouvelée de l'Etat dans leur stratégie d'investissement. Influence qui peut revêtir des atours politiques (ex : le choix des Préfets quant aux projets financés avec la DSIL et la DETR) ou techniques (ex : les services « Nouveaux conseils aux territoires » dans certaines DDT, chargés de conseiller et d'accompagner le bloc local dans les candidatures aux subventions de projet de l'Etat), mais qui s'avère surtout

très dépendante du rapport humain qui s'établit entre des élus et des (sous-)Préfets, entre des techniciens de collectivités et des services déconcentrés. Dans quelques territoires, les entretiens menés ont montré qu'une incompréhension mutuelle des attentes des élus et de l'Etat pouvait nuire au financement d'un projet pourtant structurant. Si l'influence de l'Etat déconcentré sur la vie politique locale n'est pas nouvelle (cf. partie 3), la possibilité de postures institutionnelles différentes de l'Etat d'un département à l'autre (selon l'interprétation des critères de dotation par le Préfet, selon le choix de créer ou non un service pour accompagner les collectivités dans leurs investissements, etc...) semble l'être beaucoup plus.

#### **4. Pas de fractures, mais d'inégales capacités relationnelles**

A l'aune de ces éléments, on peut apporter quelques premières réponses à la question guidant cette recherche. Les investisseurs publics de demain seront les territoires qui comprennent les évolutions à l'œuvre sans en tirer une lecture trop pessimiste qui les en désengage, ceux qui disposent de moyens de financements importants (par l'épargne ou l'emprunt) mais aussi ceux qui s'organisent à des échelles supra-communales pour s'en assurer de nouveaux, ceux qui parviennent à établir de bonnes relations de travail avec l'Etat, ceux où les destinataires des aides de l'Etat, de la Région et du Département se complètent, etc. S'il existe probablement encore d'autres critères, ceux-là présentent la caractéristique de ne rentrer dans aucune géographie préconçue (urbain - rural, Métropoles – France périphérique, territoires dynamiques - territoires en déprises), d'être propres à chaque système d'acteurs local, sans qu'on puisse en juger a priori. Par exemple, lors de nos entretiens, en fonction des arrangements locaux établis, les décideurs d'une petite commune rurale semblaient s'arranger bien mieux de cette nouvelle configuration d'investissement que ceux d'une commune de banlieue métropolitaine.

Il ne s'agit pas de nier que la configuration d'investissement actuelle place certains territoires en situation de difficulté, mais de préciser que leur géographie ne va a priori pas de soi, étant d'abord, à l'aune de ces critères, celle des territoires qui ne parviennent pas à établir des relations efficaces avec les autres échelons, à intensifier les liens du système d'acteurs local. Si la géographie de la catégorie 1 de notre typologie (territoires aux faibles dynamiques, et bénéficiant de peu d'aides à l'investissement, cf. carte 7) en est peut-être une première approche, et interroge ce qui fait géographie prioritaire (cf. partie 3), c'est encore l'approche qualitative qui permet le mieux de la saisir. Les récits qui suivent des entretiens réalisés dans dix territoires aux situations territoriales très diverses est une première et modeste contribution en la matière.

#### **L'investissement du bloc local aujourd'hui et demain : brèves de territoires**

Comment les mutations de l'action publique locale affectant l'investissement sont-elles vécues par les territoires ? Les pages qui suivent tentent de restituer, au style indirect libre, le récit que les décideurs publics font de cette situation. Ainsi, les fiches territoriales ci-après, classées par catégorie de la typologie, ne sont pas représentatives du propos des auteurs mais de celui des décideurs publics interrogés. Des synthèses par catégories reviennent, elles, sur les hypothèses territoriales posées en début de seconde partie, à partir du matériau qualitatif récolté.

## Territoire de la Communauté de communes de Puisaye Forterre

### *Caractéristiques territoriales*

Intercommunalité créée en 2017

57 communes membres

Population : 34 520 hab. (-6 % depuis 2014)

Emploi : 8 805 postes (-11 % depuis 2014)

### *Caractéristiques financières*

Dépenses d'équipements : 310 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 14 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 105 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 62 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 140 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

8 communes lauréates Petites villes de demain

### *A Puisaye-Forterre, les demandes de financement à l'épreuve d'une nouvelle donne administrative*

La première bascule perçue par les élus et techniciens interrogés remonte aux années 1990 : alors que l'action contractuelle se développe à toutes les échelles, l'Etat se désengage peu à peu, devient moins compréhensif. Depuis six ans, c'est encore un autre régime qui est observé, où les crédits simples (comme la DGE) ont fait place à des fonds particuliers dont la recherche et l'obtention sont devenues de plus en plus compliquées.

Dans ce nouveau contexte, monter un dossier d'appel à projet devient un savoir-faire précieux. L'élus expérimenté trouvera toujours des financements, mais le béotien ? Biberonné aux fonds européens depuis 30 ans, le territoire continue de s'appuyer sur le dispositif LEADER, aux financements un peu lents (3 à 6 ans d'attente) mais à la stabilité rassurante. Les autres procédures d'appels à projets, elles, sont autant de nouveaux efforts spécifiques à déployer. Le territoire privilégie les démarches de l'ADEME, de l'ANCT, de la DRAC et de l'Agence de l'eau, en plus des dossiers pour obtenir la DETR et la DSIL.

### *L'intercommunalité élargie en réponse aux défis financiers et équipementiers du territoire...*

Seule l'intercommunalité, aujourd'hui, est à la hauteur du besoin d'ingénierie qu'exige ces dossiers. Un poste dédié a d'ailleurs été créé à la communauté de communes. Et pour cause : issue de la fusion de 4 intercommunalités, la CC de Puisaye-Forterre est née du constat partagé de l'incapacité à assumer financièrement compétences et ambitions politiques du bloc local. Les nouvelles marges de manœuvre financières ainsi obtenues sont, elles, prioritairement investies dans les nouveaux équipements qu'exigent l'absorption de compétences additionnelles : un centre aquatique, deux crèches, un bâtiment administratif, une maison médicale... Les investissements dans la transition écologique sont, eux, moins présents, en nombre (site de production chauffage bois, aménagement de voies douces...) et dans les esprits.

Bon an mal an, malgré l'articulation parfois difficile des subventions des différents acteurs qui rend parfois ces investissements complexes à réaliser, l'intercommunalité parvient aujourd'hui à les mener à bien. C'est finalement la crainte de ne pas pouvoir assumer les dépenses de fonctionnement qu'ils induisent qui limitent davantage les investissements et les demandes d'aides.

### *... mais pas au prix d'ambitions politiques diluées ?*

Dans ce marché des aides à l'investissement, Puisaye-Forterre nourrit toutefois une double défiance : défiance vis-à-vis du Conseil départemental dont les aides s'adressent principalement aux communes, bien qu'elles soient incapables localement de porter des investissements d'ampleur ; défiance vis-à-vis de la Région et de l'Etat, dont la posture de sachants alimente craintes et frustrations. Si le projet doit évoluer, être retardé parfois pour satisfaire les cadres stratégiques et exigences de ces deux acteurs, quelle place reste-t-il pour l'expression de l'ambition locale, s'interrogent les décideurs publics locaux ?

## Territoire de la Communauté de communes de Clunisois

### *Caractéristiques territoriales*

Intercommunalité créée en 2014

41 communes membres

Population : 14 440 hab. (+1,5 % depuis 2014)

Emploi : 5 100 postes (-1,2 % depuis 2014)

### *Caractéristiques financières*

Dépenses d'équipements : 426 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 11 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 112 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 47 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 167 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

1 commune lauréate Petites villes de demain

### *En Clunisois, face au changement, l'investissement public placé sous le signe de la prudence*

Face aux mutations de la décennie passée, les décideurs du territoire reconnaissent s'être astreints, par prudence, à une certaine rigueur budgétaire. La création de l'intercommunalité et les transferts de compétences ont de fait limité les marges de manœuvre pour des investissements non obligatoires. De surcroît, la systématisation des logiques d'appels à projet a demandé un temps de formation des élus et techniciens à cette gymnastique intellectuelle et administrative.

Dans ce nouveau contexte, si investir reste possible en tant que tel, cela se fait au prix d'un effort plus important que par le passé et suppose une cohérence interne, comme une capacité d'échange et d'écoute mutuelle avec d'autres échelles et acteurs de l'action publique qui n'est pour l'heure pas acquise.

### *Des investissements de plus en plus écologiques..*

Les élus du Clunisois perçoivent toutefois une fenêtre d'opportunité : la rigueur budgétaire des dernières années a permis la reconstitution d'une CAF, de même que l'acculturation progressive des agents et élus intercommunaux aux nouveaux dispositifs d'aides à l'investissement permet au territoire d'envisager plus sereinement des démarches de co-financement. C'est à l'évolution de ses objets d'investissement qu'entend désormais s'attacher l'intercommunalité en passant d'une logique de service aux communes (report à l'intercommunalité des investissements contraignants, absorption des compétences), à une logique plus stratégique et communautaire. Dans ce sens les élus tentent de se saisir des enjeux de transition écologique : décarbonation des mobilités, rénovation énergétique (en fonds de concours aux communes), sobriété foncière par le réinvestissement de friches, transition énergétique (création d'une éventuelle SEM énergies renouvelable). Ce volontarisme bute toutefois sur le faible nombre de porteurs de projets locaux pour valoriser ces investissements.

### *... au risque d'une perte d'indépendance politique du territoire*

Il se heurte également à une réalité concrète : la nécessité de trouver un montage de co-financement avant d'engager toute dépense d'investissement. Or, si l'Etat et ses agences constituent les premiers partenaires du Clunisois, leurs exigences, le manque de dialogue et de lisibilité quant à la durée de ce soutien, attise craintes et frustrations chez les élus qui y voient un retour d'un Etat administrateur. Ils ne sont dans tous les cas pas prêts à pas sacrifier leur indépendance politique sur l'autel de l'investissement dans les transitions écologiques. Les décideurs interrogés en viennent à se demander si cela est vraiment possible aujourd'hui pour un territoire comme le leur.

# Catégorie 1

## *L'intercommunalité XXL davantage un levier qu'un frein ?*

Le cas de Puisaye Forterre va à l'encontre de notre hypothèse initiale qui voyait dans la taille de l'intercommunalité en milieu rural un potentiel facteur de désorganisation explicatif des difficultés rencontrées pour élargir à des programmes d'aides à l'investissement. Ici, la fusion de 4 intercommunalités semble avoir permis non seulement de nouveaux moyens d'investissement mais aussi de structurer une organisation pour repérer les nouvelles aides à l'investissement, en diffusant et professionnalisant une pratique que d'anciennes intercommunalités avaient avec les fonds LEADER.

## *Des territoires « hors radars » ?*

La situation de « confins » est, elle, davantage ressortie de ces entretiens, au-delà de la simple situation géographique des territoires de cette catégorie. Elle s'est manifestée notamment par une certaine défiance vis-à-vis d'autres acteurs et partenaires potentiels. Face à la multiplication des appels à projets, les territoires interrogés peuvent avoir la tentation d'un repli vers ceux « connus » et maîtrisés de longue date, de même qu'ils peuvent ressentir un certain désarmement face aux lourdeurs administratives du montage opérationnel et financier de certains projets.

N'aidant pas ces territoires à renforcer leurs liens avec de nouveaux acteurs, ces postures reflètent un certain sentiment d'injustice territoriale et de précarité que ces acteurs peuvent ressentir du fait de cette situation. Il s'agit globalement de territoires sur une trajectoire d'une potentielle précarisation par rapport à d'autres qui alimente un certain sentiment d'injustice territoriale.

Territoire de la Communauté d'agglomération de **Bourges Plus****Caractéristiques territoriales**

Intercommunalité créée en 2002

17 communes membres

Population : 105 500. (-2,5 % depuis 2014)Emploi : 52 700 postes (-4 % depuis 2014)**Caractéristiques financières**

Dépenses d'équipements : 480 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 36 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 135 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 38 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 90 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

1 commune lauréate Petites villes de demain

1 commune lauréate Action Cœur de ville

Lauréat Territoire d'Industrie

***A Bourges, à nouveau consensus politique, nouveau modèle d'investissement***

Historiquement dépensier, le territoire de Bourges, opère ces dernières années un changement de trajectoire. Le consensus territorial d'alors, centré sur la croissance urbaine, s'étiolle progressivement en faveur d'une vision de la cohésion et des transitions intercommunales. Cette évolution stratégique induit un changement des pratiques d'investissement du territoire. Le gigantisme d'alors, d'abord porté par la ville centre, a induit un endettement important qui empêche aujourd'hui encore le territoire de dégager une capacité d'autofinancement satisfaisante. Soucieux d'ouvrir un nouveau cycle, les élus du territoire mettent progressivement en place de nouvelles pratiques : création d'un plan pluriannuel d'investissement, un investissement rétroactif favorable sur le budget de fonctionnement, stratégie fiscale, et activation des leviers de co-financement à disposition.

***Une faible intégration intercommunale au service des transitions ?***

La faible intégration intercommunale historique de Bourges Plus, en ne reportant que peu de charges de fonctionnement à cette échelle, laisse aujourd'hui à l'intercommunalité les coudées franches pour engager des investissements conséquents dans le cadre des quelques compétences qui lui sont transférées. En ce sens, l'intercommunalité met en place une réelle stratégie annuelle de modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement du territoire, ainsi que la rénovation énergétique du patrimoine équipementier intercommunal. L'engagement de ces investissements est facilité par la convergence entre l'orientation stratégique donnée par l'exécutif intercommunal et les nombreuses aides et guichets existants pour la mise en œuvre des transitions (Agences de l'eau, le fonds friche, les fonds en faveur des mobilités, douces, etc). Un véritable travail technique a été engagé au sein de l'intercommunalité pour faciliter l'émargement du territoire à ces dispositifs : « dossier sur l'étagère », formation des communes, etc.

***Les bénéfices de la proximité à l'Etat***

Dans ce contexte, la proximité tant stratégique que relationnelle qu'entretient le territoire avec les services de l'Etat est un atout majeur. Le statut de préfecture, la présence d'élus exerçant des mandats nationaux, et le travail quotidien avec les agences de l'Etat (Anah, Anru, Agence de l'Eau, etc.) contribuent à cette proximité. Le territoire se montre par ailleurs volontaire à des expérimentations proposées par l'Etat, comme la constitution d'un « budget vert ».

## Grappe creusoise – Territoire de la CC Creuse confluence

*Caractéristiques territoriales*

Intercommunalité créée en 2016

42 communes membres

Population : 16 617 hab. (-6 % depuis 2014)Emploi : 5 500 postes (-5 % depuis 2014)*Caractéristiques financières*

Dépenses d'équipements : 435 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 26 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 180 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 145 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 340 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

5 communes lauréates Petites villes de demain

*La Creuse, territoire emblématique du rattrapage*

Un territoire pauvre et de petites communes : le portrait dressé de la Creuse par ses élus est bien connu, et a justifié depuis de nombreuses années une vigilance et un accompagnement de l'Etat. Les fonds DETR mis à disposition (l'enveloppe la plus élevée de France) et la généralisation de la logique d'appel à projet permet aujourd'hui aux communes de maintenir voire d'étendre leurs capacités équipementières : voirie, réalisation de trottoirs, aménagement d'espaces publics, etc. Localement, ces subventions sont considérées comme l'unique possibilité pour les territoires d'investir. L'emprunt est strictement encadré par la DGFIP, et les capacités propres sont modestes : les 20 % de fonds propres à engager sont parfois d'ores et déjà un frein. Consciente des besoins des territoires et de leur dépendance à ce levier, la mission « Nouveau conseil aux territoires » de la DDT de Creuse accompagne les collectivités dans l'émargement aux dispositifs de l'Etat, dans une perspective équipementière.

*Investir : ambition de normalité et moteur de la coopération territoriale*

Sur les ruines de l'ancien Pays, les collectivités de l'est de la Creuse ont créé une structure syndicale Est Creuse Développement, plus pragmatique et opérationnelle, composée d'une dizaine de chargés de missions menant une double veille : des projets portés par les communes à faire financer, et des appels à projets proposés par différents guichets. S'il porte ses fruits (les acteurs assurent ne jamais avoir eu autant d'argent), ce mode opératoire suppose un effort intense en termes d'ingénierie et un changement de posture de l' élu local. Pour rester un maire « comme avant », doté de capacités d'action et d'une certaine autonomie, il est nécessaire d'endosser une posture plus coopérative, de prendre part à des réseaux internationaux, de piocher dans les bonnes pratiques en circulations, de composer avec d'autres acteurs à d'autres échelles et d'accepter de porter une part de leur agenda et leur cahier des charges.

*Les dispositifs de co-investissement, vecteurs d'une transformation de l'action territoriale ?*

Si les dispositifs d'aides à l'investissement ne dictent pas la stratégie des territoires creusois, celle-ci s'apparente à une priorisation d'enjeux (ressource en eau, rénovation énergétique et attractivité) qui tient compte des aides disponibles : les fonds DETR et LEADER pour l'attractivité du territoire, le programme régional TEPOS pour la rénovation énergétique, et les fonds Agence de l'eau finançant à 80% les lourds investissements pour la modernisation des réseaux. Plus encore, ces démarches influent sur l'organisation de l'action territoriale elle-même. Ainsi, les critères exigés pour toucher les fonds de l'Agence de l'eau ont incité les acteurs à créer un nouveau syndicat de gestion.

# Catégorie 2

## *Des territoires-objets prioritaires de l'action de l'Etat et partenaire en devenir ?*

Contrairement aux territoires de la *catégorie 1*, les territoires de la *catégorie 2*, se trouvent au cœur du « radar » de l'Etat et de son action « réparatrice ». La logique historique voire symbolique de rattrapage équipementier et de désenclavement des massifs ressort nettement de l'enquête, en cela que l'Etat y applique un traitement d'exception. Ces territoires se trouvent donc pour partie préservés de certaines mutations et sont notamment particulièrement accompagné dans le cadre des appels à projets. La logique est comparable pour les villes moyennes particulièrement accompagnées dans les démarches de redynamisation de leur centralité avec un prisme toutefois plus large de changement de leur modèle de développement dans une perspective de transition écologique.

Premières cibles des dispositifs étatiques, ces territoires abordent donc les mutations plus sereinement, et s'acculturent aisément aux modalités de réponses à appels à projet, leur permettant de diversifier leurs « guichets ». C'est donc un rapport à l'Etat nettement pacifié qui s'instaure : celui-ci est davantage perçu comme un partenaire et un aidant au service des territoires et soucieux de leur difficulté. L'Etat trouvant quant à lui dans ce rapport apaisé un potentiel vivier d'application de son propre agenda, et donc des relais, des partenaires au sein des territoires.

L'impression d'une immixtion étatique dans les stratégies locales n'est pas vécue de manière péjorative au sein de ces territoires qui assurent conserver leur libre-arbitre d'une part et d'autres part considèrent les objectifs de l'Etat alignés avec les leurs.

## *La présence d'un système territorial établi*

Au-delà du soutien exceptionnel de l'Etat, ces territoires s'approprient à leur avantage les mutations en cours de l'investissement local par leur capacité organisationnelle. L'alignement des acteurs territoriaux dans les perspectives d'investissement constituent un vecteur facilitateur indéniable. De la mobilisation locale d'acteurs politiques animés par une volonté de continuer à investir comme les autres faisant de leur unité une forme de capital d'autochtonie en Creuse, à celle d'un écosystème politique et économique soucieux de la durabilité de son système résidentiel et productif à Bourges, les acteurs innovent dans leur mode d'organisation et mobilisent les différents leviers à leur disposition : création d'un syndicat, de sociétés d'économie mixte, de contrat avec l'Etat, etc.

L'intensité du système territorial établi constitue une variable particulièrement déterminante de la capacité d'un territoire à mobiliser des ressources susceptibles de faciliter la mise en œuvre de ses stratégies d'investissements. Cette variable relève d'un ensemble de composantes plus complètes que la simple intégration intercommunale ou fiscale et se joue davantage dans une certaine appréhension systémique du système d'acteurs : niveaux scalaires, mobilisation des acteurs privés, rapport à l'Etat et ses agences, etc.

Territoire de la Communauté de communes du Frontonnais**Caractéristiques territoriales**

Intercommunalité créée en 2012

10 communes membres

Population : 28 200 hab. (+20% depuis 2014)Emploi : 9 500 postes (+45 % depuis 2014)**Caractéristiques financières**

Dépenses d'équipements : 630 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 18 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 128 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 17 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 50 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

1 commune lauréate Petites villes de demain

**En Frontonnais un investissement fragmenté entre communes et intercommunalité...**

Créée en 2012 malgré de forts antagonismes politiques, le territoire du Frontonnais, n'est pas parvenu à se fédérer autour d'un projet territorial : les communes ont conservé l'essentiel de leurs compétences, et portent la majorité des dépenses d'équipement réalisées sur le territoire. La base fiscale dynamique et l'enrichissement global du territoire ne pressent pas, en effet, à la mutualisation. L'intercommunalité est en quelque sorte « reléguée » à un rôle de service, appuyant auprès des guichets les demandes de subventions formulées par les communes. Ces dernières s'adaptent également aux nouvelles conditions de l'investissement local : par la création d'une ingénierie technique, par la systématisation de l'inscription des projets au CRTE, etc.

**... et principalement équipementier pour soutenir une dynamique récente d'urbanisation**

Le Frontonnais connaît depuis plus d'une décennie une dynamique de croissance démographique exponentielle, bénéficiant pleinement des dynamiques de desserrement toulousain. Dans ce contexte, les investissements consentis par le territoire relèvent davantage d'une logique de développement local, de rattrapage équipementier pour répondre aux demandes et besoins des nouveaux habitants, que d'un engagement dans les transitions écologiques. L'intercommunalité entreprend néanmoins un lent travail d'acculturation des élus à ces enjeux, pour l'instant sans réelles traduction opérationnelle ou stratégique.

Il faut dire que la technicité des appels à projets en faveur de la transition écologique n'aide pas : elle est vécue comme prohibitive au regard des exigences requises.

**Le Département garant du libre-arbitre communal au détriment de toute perspective de transition ?**

En parallèle, le Département de Haute-Garonne propose aux communes de moins de 5000 habitants des canaux de co-financement simplifiés, autorisant celles-ci à faire remonter toute dépense d'équipement qui pourra faire l'objet d'un subventionnement à hauteur de 50 %. Les communes privilégient donc cette logique aux dispositifs d'Etat. La politique bourg-centre de la Région, outrepassant les EPCI, participe à une logique similaire.

Seule l'intercommunalité et la ville de Fronton (l'une des deux communes de plus de 5000 habitants de l'intercommunalité) rentrent dans les dispositifs des agences d'Etat, leur permettant d'engager ponctuellement le verdissement de certains projets.

Territoire de **Grenoble Alpes Métropole****Caractéristiques territoriales**

Intercommunalité créée en 2014

49 communes membres

Population : 454 500. (+3,5 % depuis 2014)Emploi : 223 000 postes (+1,6 % depuis 2014)**Caractéristiques financières**

Dépenses d'équipements : 552 €/hab

Moyenne nationale : 530 €/hab

Dont 57 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)

Subventions perçues : 88 €/hab

Moyenne nationale : 130 €/hab

Dont 15 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 56 €/hab investis

Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis

**L'ambition grenobloise : bâtir un nouveau modèle de développement métropolitain**

Un premier mandat d'absorption des compétences et de négociation avec les communes, un second pour stabiliser le modèle d'investissement grenoblois plus stratégique et modernisé. Stratégique, car la transition écologique est explicitement le fil rouge transversal du plan pluriannuel d'investissement 2021-2030 ; modernisé, en mettant en place de nouvelles conditions d'accompagnement pour des communes déstabilisées par l'érosion « trois vieilles », la baisse de la DGF et des appels à projet qu'elles n'ont la capacité technique de suivre. La Métropole leur assure un filet de sécurité, garantissant leur capacité d'investissement par une dotation de solidarité communautaire et des fonds de concours simplifiés, tout en assumant la charge d'investissements plus conséquents.

**La stature et l'écosystème métropolitain facilitent l'investissement public local**

Deux choix marquent la stratégie d'investissement de la Métropole. Le premier est d'accepter la dégradation des résultats financiers du territoire : 30 % des investissements sont assurés par la capacité d'autofinancement cumulée du territoire, le reste est financé par l'emprunt et le recourt aux subventions (principalement auprès de l'Etat et de la Région). Tout projet structurant (à l'image du service express régional métropolitain) devra être fortement subventionné et complété par de l'emprunt.

Le second est de miser sur un écosystème de partenaires pour engager ou valoriser ses investissements. Capitalisant sur la confiance induite par des décennies de travail collectif, la Métropole compte sur le cercle des financeurs institutionnels et les acteurs privés du territoire (industriels, promoteurs, etc.) pour participer aux efforts à mener en faveur de la transition écologique.

**Des métropoles investies d'une responsabilité nationale face à un régime d'investissement duale ?**

Observant une dynamique de différenciation importante entre les grandes collectivités (métropoles, CA, grandes villes) et les petites (CC rurales, communes, etc.) dans l'appréhension stratégique des mutations en cours, les élus métropolitains se montrent particulièrement soucieux quant à la posture de l'Etat sur ces sujets. Cette différenciation croissante relève-t-elle d'une volonté inavouée d'introduire un régime à deux vitesses ? Le cadre métropolitain en préserve ses plus petites communes, par ses ressources et une certaine dextérité scalaire. Est-ce là une nouvelle fonction métropolitaine ?

# Catégorie 4

## *Des territoires « riches » non-dépendants de la subvention*

Les entretiens menés semblent confirmer une hypothèse concernant les territoires de la *catégorie 4* : si ces territoires émergent faiblement aux dispositifs étatiques d'aides à l'investissement, c'est parce qu'ils disposent d'autres leviers de financement. Le premier tient au dynamisme de ces territoires (attractifs pour les ménages et les entreprises) et à la « richesse » fiscale qui en résulte qui leur assure une certaine autonomie financière. Un deuxième levier, corrélé au premier, tient à la possibilité de contracter des emprunts. Le cas grenoblois est une illustration de territoires métropolitains ayant cette capacité, et de conduire une réelle stratégie d'investissement sur les marchés internationaux relativement librement et aisément.

Enfin, les situations métropolitaines et péri-métropolitaines supposent souvent la présence de porteurs de projets ou a minima d'un écosystème de potentiels co-financeurs permettant de créer des structures ou des montages opérationnels spécifiques, ne reposant pas sur une accumulation de subventions. Cette non-dépendance vis-à-vis des subventions confère, aux dires des acteurs interrogés, une forte souveraineté territoriale que d'autres n'ont pas.

## *Des territoires se passant de l'accompagnement de l'Etat*

Si les territoires de la *catégorie 4* ne correspondent pas *a priori* aux grilles prioritaires de l'action accompagnatrice de l'Etat, il ressort aussi de ces entretiens une absence de volonté, pour des raisons diverses, de la part de ces territoires à rechercher cet accompagnement.

Le territoire péri-métropolitain interrogé connaît un important cycle d'urbanisation, et s'écarte de fait des dispositifs étatiques davantage orientés vers la transition écologique que vers le soutien à l'urbanisation récente d'un territoire. D'autres guichets, en l'occurrence départemental, soutiennent davantage ce processus que l'Etat. La prise de distance vis-à-vis de l'Etat tient donc dans ce cadre à une inadéquation des trajectoires stratégiques entre l'Etat et les collectivités.

Dans le contexte d'une Métropole le rapport est autre. L'institution métropolitaine agit en un sens « à la manière » de l'Etat pour ses communes membres, en subventionnant leurs projets et en leur attribuant des dotations, mais selon un processus administratif et bureaucratique simplifié, pour préserver les communes du long travail de réponse aux appels à projet de l'Etat. En outre, en matière de transition notamment, les métropoles se considèrent presque en avance sur le régime d'accompagnement étatique qui se veut à la portée de tous.

Plus que par méfiance donc, ce faible accompagnement de l'Etat reposerait sur le fait qu'il ralentit des territoires d'ores et déjà en mesure de passer les premiers paliers de la trajectoire territoriale qu'ils empruntent : poursuite d'urbanisation pour certains, transition écologique pour d'autres.

## Territoire de la Communauté d'agglomération de Quimperlé Communauté

### *Caractéristiques territoriales*

Intercommunalité créée en 1993

16 communes membres

Population : 57 560 hab. (+ 7 % depuis 2014)

Emploi : 17 700 postes (+ 2 % depuis 2014)

### *Caractéristiques financières*

Dépenses d'équipements : 340 €/hab

*Moyenne nationale : 530 €/hab*

*Dont 26 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)*

Subventions perçues : 90 €/hab

*Moyenne nationale : 130 €/hab*

Dont 28 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 110 €/hab investis

*Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis*

2 communes lauréates Petites villes de demain

Lauréat Territoire d'Industrie

### *A Quimperlé, un pacte territorial imperméable aux mutations globales...*

Les récentes évolutions de l'action publique locale et ses effets sur l'investissement n'ont pas bouleversé le pacte territorial historique du territoire, qui préserve compétences et capacités d'investissement substantielles aux communes. Bien au contraire, les acteurs du territoire se sont organisés pour maintenir ces équilibres et compenser les pertes induites par ces évolutions. Financièrement d'abord, l'intercommunalité redistribue davantage par une dotation de solidarité communale et des subventions de projets simplifiées. En ingénierie ensuite, par la mise à disposition des ressources techniques de l'intercommunalité pour accompagner les communes dans les procédures d'émargement aux dispositifs de subventions proposés par divers guichets. Pour l'investissement, l'intercommunalité revêt une figure également performative : elle sert à la contractualisation et à montrer que le territoire est, depuis le début, dans le coup des réformes institutionnelles de l'Etat, ce qui facilite l'obtention de subventions notamment.

### *... requestionné à la marge par les enjeux de transition écologique*

Les impératifs écologiques ouvrent pour le territoire la perspective d'un nouveau cycle d'investissement. Les élus quimperlois concèdent quelques entorses à leur modèle : les coûteuses compétences eau et assainissement ainsi que mobilités sont transférées à l'intercommunalité qui en aura la charge. Le pacte territorial se redessine selon une partition nouvelle : l'équipement du territoire, presque achevé, reste à la charge des communes, qui malgré l'incertitude pesant sur leurs ressources, sont en mesure de l'assurer grâce au dynamisme de leur base fiscale. A l'intercommunalité la charge de nouveaux objets d'investissement, l'adaptation du territoire au changement climatique et sa contribution à la décarbonation : les mobilités, les ENR, la rénovation énergétique, et la modernisation des réseaux. Toutefois pour l'heure, l'incertitude quant aux montants à engager, à la pérennité des fonds étatiques, ainsi que des répercussions exactes des mutations sur les budgets de fonctionnement des collectivités poussent les acteurs à une certaine prudence.

### *Un territoire qui multiplie ses réseaux de coopération*

Dans ce contexte, Quimperlé Communauté tisse des réseaux permettant d'anticiper ou amortir les coûts des mutations attendues. L'intercommunalité élabore des projets avec la CA Lorient Agglomération sous l'égide du Pays qui les lie, permettant de mutualiser des dépenses : SEM Energie, gestion des bassins versants, agence d'urbanisme commune (Audélor), labellisation Territoire d'Industrie, et contractualisation avec la Région et l'Europe. De même, si le territoire est client des dispositifs de l'Etat (Petites villes de demain), et ses agences (Ademe, Agence de l'eau), il se tourne volontiers vers d'autres guichets : les communes privilégient, le Département à la Région, dont les exigences écologiques s'avèrent difficiles à satisfaire, alors que le Finistère propose des fonds de concours simplifiés.

## Territoire de la Communauté d'agglomération de Seine - Eure

### *Caractéristiques territoriales*

Intercommunalité créée en 2001 étendue en 2019

60 communes membres

Population : 105 100 hab. (+ 4,5 % depuis 2014)

Emploi : 42 500 postes (+ 6 % depuis 2014)

### *Caractéristiques financières*

Dépenses d'équipements : 680 €/hab

*Moyenne nationale : 530 €/hab*

*Dont 60 % réalisées par l'EPCI (moyenne nationale : 25%)*

Subventions perçues : 150 €/hab

*Moyenne nationale : 130 €/hab*

Dont 46 €/hab issus de DSIL/DETR, pour 125 €/hab investis

*Moyenne nationale 28 €/hab perçus pour 115 €/hab investis*

3 communes lauréates Petites villes de demain

1 commune lauréate Action Cœur de ville

Lauréat Territoire d'Industrie

### *A Seine-Eure, aujourd'hui comme hier, l'investissement public comme moteur*

La fonction historiquement assignée à cette portion de méandre de la Seine, site de la ville nouvelle du Vaudreuil qui constitue aujourd'hui le territoire de Seine-Eure, est de constituer un relais du développement économique et industriel de l'Axe Seine et d'y déployer les investissements nécessaires. L'identité politique locale s'appuie sur cette idée. Créée en 2001, la communauté d'agglomération se revendique d'inspiration chevènementiste, visant d'abord à investir et rassembler les forces d'un territoire en dépassant les clivages partisans. Cette ligne de conduite guide l'investissement territorial, porté aux deux tiers par l'intercommunalité, et passe par une attention accrue à la rigueur budgétaire. Les dépenses de fonctionnement sont strictement encadrées, les compétences de gestion ou de service de proximité sont conservées par les communes, et l'investissement repose sur un principe de rétroactivité : rentabilité et effets leviers pour attirer sur le territoire des capitaux.

### *L'autofinancement, filet de sécurité en contexte d'incertitude*

Cette rigueur budgétaire a pour objectif la formation d'une capacité d'autofinancement, vectrice d'autonomie politique et meilleur moyen de traverser sereinement cette période d'incertitude dont les turbulences contourneraient le territoire de Seine-Eure. La CAF est d'abord présentée comme un bouclier protecteur permettant de s'adapter aux aléas financiers qui touchent le bloc local. L'intercommunalité peut de ce fait réaliser les investissements nécessaires pour les communes en compensant la baisse de leurs dotations notamment. De même cette épargne constitue le levier, la mise de départ requise pour pouvoir élargir aux dispositifs de co-financement, ou contracter des emprunts, et par là même garantir, dans la durée, sa capacité à investir. Enfin, cette épargne permet au territoire de se donner du temps et donc de la visibilité à long terme. L'investissement dans les transitions écologiques dans lequel s'engage vivement Seine-Eure – décarbonation des mobilités, recyclage foncier, ENR – contribue à l'accélération de l'agenda étatique et régional, et des exigences qui incombent désormais aux acteurs privés.

### *L'investissement public local devient de plus en plus collectif*

Pour les acteurs du territoire, les mutations récentes intronisent un nouveau rapport interterritorial : aucune collectivité ne peut, ne pourra, assumer seule la charge de l'investissement, notamment dans une perspective de transition. Pour Seine-Eure, le rapport à l'Etat, « créateur » du territoire et partenaire constant, se trouve sensiblement changé sur la période récente et prend la forme d'une relation synallagmatique : les investissements réalisés par Seine Eure doivent contribuer aux objectifs de l'Etat, de ses grands projets (Axe Seine, souveraineté industrielle) à ses objectifs de transitions. En contrepartie, l'intercommunalité, attend un soutien important de l'Etat dans la résolution de tensions, communales entres autres, et la valorisation de territoires capables d'engager une trajectoire nationale de transition.

### *Des pactes territoriaux historiques comme piliers*

Les cas de Seine-Eure et de Quimperlé Communauté confortent notre hypothèse initiale qui voyait dans la structuration historique de l'intercommunalité un potentiel facteur d'adaptation facilitée aux mutations de tout ordre. Au-delà de l'intégration intercommunale, c'est surtout l'entente, le pacte au sein du bloc local qui renforce l'efficacité de l'action publique locale et lui permet à ce titre de traverser les temps de crises et d'outrepasser les incertitudes. Ce constat est renforcé par le fait que nos deux cas d'étude sont radicalement opposés en termes d'intégration intercommunale : Seine-Eure constitue un archétype de l'intercommunalité d'investissement, quand Quimperlé Communauté reste pilotée, est restreinte dans ses capacités d'investissement par les prérogatives conservées par les communes. C'est donc bien le « pacte » territorial qui fait foi davantage que la conformation stricto sensu à un modèle canonique d'intégration intercommunale.

### *Au-delà de l'Etat, des territoires résolument interterritoriaux.*

L'hypothèse initiale selon laquelle, la présence de Seine Eure au sein de cette catégorie et sa capacité à capter des subventions, reposait en grande partie sur son rapport historique et en partie privilégié à l'Etat qui trouverait, malgré les mutations récentes, une certaine continuité tout du moins une adaptation, se trouve conforté par cette étude qui place Seine-Eure au rang des bons élèves sinon des partenaires de la politique territoriale de l'Etat.

Toutefois Seine-Eure, comme Quimperlé Communauté, se distingue, au-delà d'un rapport spécifique à l'Etat, par leur capacité à nouer des liens, alliances et coopérations avec une grande diversité d'acteurs facilitant les démarches de co-financement de projets et d'investissement.

La dextérité de travail avec d'autres échelons constitue donc une apparente condition de l'autonomie, et offre le choix, des acteurs auxquels on entend s'adresser.

# 3. INTERPELLATIONS ET NOUVEAUX QUESTIONNEMENTS



Derrière les quelques résultats transversaux et les récits territoriaux présentés dans la partie précédente, pointe d'autres interpellations, davantage matière à questionnement qu'à résultats appuyés, sur l'action publique locale. Cette dernière partie rassemble les quelques réflexions et nouvelles hypothèses qu'aura fait naître ce travail.

## Vers une transformation silencieuse de la décentralisation ?

Les nouvelles conditions de l'investissement public local, et les effets pluriels qu'elles suscitent dans les territoires, mettent-elles en évidence des mutations plus profondes de l'action publique locale ? Plusieurs résultats de la partie précédente légitiment cette interrogation : la fin de quelques mythes décentralisateurs (l'égalité de condition entre collectivité d'un même échelon, et l'autonomie financière des collectivités), les nouveaux agencements communes-intercommunalité autour de l'aide au financement de l'investissement, les rapports bloc local – Etat local très différenciés d'un département à l'autre... Ces éléments additionnés n'annoncent-ils pas qu'une certaine époque de la décentralisation a vécu ? Celle de ces vingt dernières années, qui pour le bloc local pouvait être symbolisée par le triptyque « un territoire – un projet – un contrat » ? C'est le sens et l'usage même de ces termes qui semblent avoir évolué – évolution à laquelle paraît pleinement concourir le nouveau régime d'investissement public local aujourd'hui à l'œuvre.

Les entretiens menés dans le cadre de cette recherche (et l'observation de plus long terme que mène la Coopérative Acadie sur ce sujet), montrent que le « projet » de territoire, au sens de projet de développement local, a perdu la dimension structurante qui était la sienne il y a quelques années encore. Outre la banalisation qu'a connu ce type de démarche, souvent synonyme de standardisation si les élus n'y prennent garde, plusieurs facteurs expliquent la difficulté des territoires à mener aujourd'hui ce type de démarche : la pluralité grandissante des attentes et modes de vie des populations à satisfaire, le nombre croissant de parties prenantes à impliquer, et la difficulté contemporaine à projeter une vision ne serait-ce que la durée d'un mandat du fait, entre autres, des défis posés par la transition écologique (les futurs qu'elle réduit, les contradictions qu'elle pose au présent, etc)<sup>29</sup>. Par la dépendance qu'elle suscite dans certains territoires, les évolutions des conditions de l'investissement public local participent également à l'affaiblissement du projet de territoire : l'absence de visibilité pluriannuelle des enveloppes d'aides disponibles dans le cadre d'appels à projets limitant encore davantage la capacité des élus à porter une vision à moyen terme.

De fait, à l'aune du petit échantillon de territoires étudiés dans le cadre de cette recherche, le projet de territoire paraît ne pas occuper le même caractère stratégique dans tous les territoires. Dans certains d'entre eux, les plus pragmatiques ou les plus fragilisés par les conditions de financement de l'investissement actuelles, il semble avoir quasiment disparu - ces territoires préférant au projet global la multiplication d'opérations sectorielles financées par des appels à projets très segmentés. Dans d'autres territoires, ceux connaissant cette décennie une forte croissance ou ceux tirant des capacités d'investissement à la hausse du fait de la nouvelle configuration de l'investissement local, la notion de « projet de territoire » paraît encore exister, le plus souvent au service d'un rattrapage équipementier, et mettant au second plan les défis posés par l'exigence écologique. Seuls quelques territoires semblent réussir à intégrer pleinement l'exigence écologique à leur projet de territoire à l'échelle intercommunale, en conciliant un fort portage politique, assise

---

<sup>29</sup> Parmi d'autres :

- Martin Vannier, *Le Temps des liens, Essai sur l'anti fracture*, Editions de l'Aube, 2023
- Daniel Béhar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, « La planification écologique est autant une vision du futur qu'un exercice du présent » *Tribune dans Le Monde*.

financière leur permettant de se projeter la durée de leur mandat voire au-delà, et faible poids des investissements passés.

Les dispositifs contractuels apparaissent, eux aussi, moins centraux qu'autrefois. S'ils continuent à apporter une aide financière précieuse au bloc local, notamment au travers des contrats de ville et des dispositifs mis en place par les Conseils régionaux et départementaux, la permanence des programmes européens et la hausse conséquente des appels à projet et autres aides à l'investissement réduisent leur enjeu. Dans le même temps, l'usage qui est fait de ces contrats par les financeurs semblent lui aussi évoluer. Nombreux ont été les décideurs publics interrogés à mentionner des conventions avec le Département où la convergence des actions publiques départementales et locales importait moins que la réaffirmation de cet échelon dans la géopolitique locale. De même, les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) mis en place par l'Etat dès 2021 se sont émancipés de la grammaire habituelle de la contractualisation. Pour le financeur, il a signifié la remobilisation de dotations et crédits existants avant la libération d'une enveloppe spécifique ; pour le financé, il s'est apparenté davantage à la priorisation d'opérations déjà programmées qu'à l'affirmation d'un véritable projet ; et pour les deux parties, la durée d'engagement mutuel a été significativement réduite, conditionnant à des points d'étapes réguliers leur actualisation.

En somme, n'est-on pas passé du triptyque « un territoire – un projet – un contrat » à « un territoire – des opérations – des dossiers de subventions » ? Ce changement de logique du fonctionnement du bloc local, s'il est plus amplement démontré, pourrait s'accorder aux changements de posture institutionnelle qui ont point au cours des entretiens : des Régions qui quittent leur rôle historique de « grande sœur » et s'approchent de plus en plus d'une posture « étatique », à mesure que s'affirment leur schéma régional d'aménagement et les dispositifs contractuels qui y sont associés ; des Départements qui spécifient encore davantage leurs aides aux petites communes ; un Etat qui, additionnant les logiques parfois contradictoires de ses différentes composantes (Bercy, la DGCL, l'ADEME...) <sup>30</sup>, paraît davantage en mesure d'aider financièrement le local que de l'accompagner <sup>31</sup>. Mais il pourrait aussi être compris comme le signe d'une trajectoire décentralisatrice où le bloc local prend (enfin) une part substantielle aux politiques nationales. Sans doute faut-il pour qu'une telle convergence advienne que l'Etat, au sein de ces appels à projets, laisse plus de marges d'adaptation locales, ce que rend difficile toute labellisation massive (au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 222 dispositifs Action Cœur de Ville, 1645 Petites Villes de Demain, 183 territoires d'industrie sont annoncés) et que les territoires parviennent à construire un projet local aussi à partir de l'énonciation de leurs contributions.

## Vers une actualisation des notions de « pouvoir périphérique » et du « gouvernement à distance » ?

Un autre questionnement touche cette fois à l'organisation des acteurs locaux dans la conduite des politiques publiques. En 1976, Pierre Grémion développait la notion « pouvoir périphérique » pour la décrire : dans l'Etat centralisé d'alors, la « périphérie » que constituaient les services départementaux de l'Etat et les instances de représentation locales disposaient des marges de manœuvre non négligeables dans la mise en œuvre des

---

<sup>30</sup> Martin Vanier, « Transition, relance et territoires : en avant toute vers... ? » Le virus de la recherche Saison 2, PUG, janvier 2021.

<sup>31</sup> Dans le rapport de Novembre 2023 « La capacité d'action des préfets », la Cour dénonce "l'usage excessif" par l'Etat central des appels à projets et à manifestations d'intérêts nationaux, plaçant les préfets et les services de l'Etat en porte-à-faux par rapport à leurs interlocuteurs locaux qu'ils peuvent moins facilement accompagner.

programmes centraux. Avec la décentralisation, qui pluralise les systèmes d'acteurs locaux, la notion a fait long feu, comme tout modèle uniforme d'analyse des pouvoirs locaux.

Mais la montée en puissance d'une gouvernance urbaine<sup>32</sup> n'efface pas pour autant l'Etat. En 2013, Renaud Epstein montrait au contraire le système de « gouvernement à distance » qui se mettait en place entre l'Etat et le local - système dont les signes les plus manifestes étaient « l'agencification » de l'Etat, et l'apparition des appels à projets et des « labels ».

Sommes-nous encore dans ce système de relations aujourd'hui ? Deux éléments qui ressortent de cette étude permettent d'en douter. D'une part, les nouvelles prérogatives des Préfets dans l'attribution de dotations (DSIL/DETR) et de labellisation, l'ingénierie que mettent à disposition les services déconcentrés de l'Etat pour les dossiers d'appels à projet dans certains départements ou pour la mise en œuvre de certains programmes (Petite Ville de Demain, et Village d'avenir), donnent à l'Etat déconcentré un rôle dans l'investissement public local bien plus substantiel que celui qu'il pouvait être il y a une décennie (cf. partie 2). D'autre part, la multiplication des appels à projets et des labels observée aujourd'hui tend à grandement atténuer leur prestige, l'un des moteurs les plus importants de la réussite du « gouvernement à distance ». Pourquoi s'efforcer à intégrer un club dans lequel tout territoire comparable rentrera *in fine* ? Pour capter de nouveaux financements, certes, mais plus tellement pour se distinguer. En outre, si l'entrée dans un « club » est trop difficile, d'autres sources de financement demeurent et sont parfois moins contraignantes. Plutôt qu'un « gouvernement à distance », il semble s'instaurer aujourd'hui un jeu relationnel circonstancié et différencié localement entre les acteurs territoriaux et les représentants de l'Etat, selon l'autonomie financière et la relation aux régions et départements des premiers et les postures adoptées par les seconds. Cette hypothèse mériterait bien sûr d'être investiguée plus largement.

## Vers un nouvel indicateur des territoires en difficulté ?

Enfin, les travaux conduits dans le cadre de cette recherche suscitent une dernière série de questions quant à l'aide spécifique à apporter aux territoires peu dynamiques qui, pour des raisons multiples, parviennent plus difficilement à toucher des aides à l'investissement.

Aujourd'hui, les interventions publiques qui cherchent à corriger des inégalités sont déployées spatialement en utilisant ou combinant plusieurs critères :

- Des critères visant à apprécier le capital (financier ou socio-culturel) de populations, comme le revenu médian (pour la géographie des QPV ou des ZRR) ou les catégories socio-professionnelles (pour la géographie REP/REP+) ;
- Des critères indiquant un contexte territorial : la démographie et la densité (pour la géographie des QPV et les ZRR), mais aussi les risques propres à certains espaces (littoral, montagne) ;
- Des critères politiques après des épisodes de crises, à l'image du « contrat d'avenir » déployé après l'arrêt du projet de Notre-Dame-des-Landes, pour ne citer qu'un exemple.

La plupart de ces critères cherchent à révéler des situations territoriales déjà dégradées, dans l'optique de les compenser. La prise en compte simultanée d'indicateurs jugeant des dynamiques territoriales d'une part et

---

<sup>32</sup> Pinson

de la capacité à solliciter des aides à l'investissement d'autre part pourrait permettre, elle, de révéler une autre géographie des situations territoriales en difficulté. Si une partie de cette géographie coïncidait très certainement avec les zonages déjà connus, elle pourrait aussi faire ressortir d'autres territoires, au déclin aujourd'hui peu visible voire inexistant, comme autant de points d'alerte pour l'Etat. Un faible volume d'aides à l'investissement sollicité dans des contextes territoriaux peu dynamiques peut, sans systématisme, refléter d'une absence de projets ou de relations supra-communales significatives - deux facteurs favorisant les situations de déprise.

Contrairement aux géographies prioritaires compensatrices, cet indicateur pourrait susciter, au-delà d'aides financières, un accompagnement permettant de prévenir des situations de déprises pas encore advenues, à l'image des directions de « Conseil aux territoires » que certaines DDT choisissent de mettre en place pour accompagner les territoires dans leurs dossiers d'Appel à Projet.

Dans la typologie réalisée, cette « géographie préventive » se rapproche des territoires appartenant à la « catégorie 1 », soit une géographie des confins départementaux, ce qui n'est pas sans interpeller l'Etat, les Régions et Départements sur leurs politiques et aides à l'aménagement du territoire.

# CONCLUSION



Qui seront les investisseurs publics de demain ? Après dix mois d'analyse et d'entretiens, l'étude aura peut-être apporté à cette interrogation plus de nouvelles questions que de réponses définitives. Mais les grilles de lecture qui les ont fait naître, confirmées au fil de ces travaux, semblent être, en revanche, suffisamment structurantes pour être ici rappelées.

La première d'entre elles suggère d'aborder ce sujet à l'aune des effets sur l'investissement des mutations récentes de l'action publique locale. Hypothèse à l'origine de ce projet de recherche, elle aura été confirmée par l'ensemble des décideurs publics interrogés, qui, chacun avec ses mots, évoquent cette transition silencieuse vers un nouveau régime, un nouvel âge de l'investissement public du bloc local. La part croissante qu'y prennent les intercommunalités, renforcée par les nouveaux besoins de la transition écologique, et l'importance accrue des aides « sur dossier » dans le financement de l'investissement local en sont les caractéristiques principales. Et sans doute peut-on voir derrière cette transition le signal faible d'une transformation plus structurelle encore de la décentralisation, où le triptyque « un territoire, un projet, un contrat » qui prévalait ces vingt dernières années, a vécu.

A travers l'enquête qualitative menée, ce sont ainsi les effets spécifiques de ce nouvel âge sur les conditions d'investissement que nous avons voulu distinguer. Qu'en ressort-il ? Que l'incertitude des élus quant à leur capacité à agir demain relève moins d'une incertitude sur l'investissement en tant que tel que sur ses conditions. L'absence de visibilité pluriannuelle sur la permanence des aides à l'investissement, la dépendance dans laquelle l'appréciation d'un projet par des acteurs externes place les territoires ne pouvant financer plus de 20% du projet en question, la place plus grande et différenciée que prend l'Etat dans l'attribution de ces financements, sont parmi les facteurs d'instabilités les plus importants.

Il n'en reste pas moins que cette multiplication des offres de subventions signifie pour de nombreux territoires, y compris parmi les moins dynamiques, des possibilités d'investissement inenvisageables il y a encore une dizaine d'années. Mieux, l'abondance de ces aides pourrait bien limiter l'effet de « gouvernement à distance » qui prévalait avec les premiers labels et appels à projet, alors que l'on pouvait craindre que leur généralisation mette à mal l'autonomie stratégique du local.

Alors, pourquoi autant de craintes, voire de ressentis, exprimés par certains élus locaux ? Le principal facteur d'explication avancé par cette étude est que cette amélioration théorique de l'équité financière des communes et intercommunalités françaises se fait aux dépens de leur égalité de condition. Pas de vécu commun, en effet, entre des territoires à l'assise financière suffisante pour se passer de ces aides ou ne les solliciter qu'en cas de convergence stratégique bienvenue, et des territoires dont chaque investissement dépend d'un montage financier précaire et où la moindre hésitation de financeur fragilise la réalisation même du projet. Et pas d'interprétation commune de ces évolutions non plus : les uns y voyant l'instauration d'un système à deux vitesses aux bénéfices des plus riches, les autres – malgré tout – une opportunité à saisir pour enfin accélérer leur projet de développement local.

Bien souvent, cette divergence de vues reflète des systèmes locaux plus ou moins bien organisés pour tirer parti de ces évolutions. De fait, la bonne organisation à l'échelle supra-communale de certains territoires (nouveau compromis intercommunal, allocation de postes dédiés à la recherche de subvention, syndicats spécifiques...) s'avère être un facteur ô combien différenciant entre les capacités d'investissement de territoires comparables.

Une autre explication tient sans doute à la superposition à l'œuvre aujourd'hui des besoins d'investissements de la transition écologique sur ceux, plus classiques, du développement local. Nombre d'élus locaux la redoutent, y voyant une source de déséquilibres aux cadres d'investissement existants. De fait, si chaque territoire sait qu'il devra à termes pleinement s'investir dans la transition, la majorité de ceux interrogés est restée dans une posture prudente, semblant attendre des conditions financières plus rassurantes. Notons que toutes les initiatives relevées en faveur d'investissements verts ont été le fruit d'un jeu collectif, intercommunal bien sûr, mais aussi via des structures ad hoc (type SEM) et divers systèmes de péréquation. Les investisseurs publics de demain seront, là aussi, ceux qui parviendront à tisser un riche système de liens et de coopérations.

Il en résulte que la géographie de l'investissement du bloc local d'aujourd'hui et de demain n'est ni attendue ni définitive. Elle semble reposer autant sur de l'acquis (la dynamique socio-économique et financière des territoires) que sur une part de variable (la capacité à nouer et soigner des relations territoriales à toutes les échelles). Les territoires aujourd'hui en difficulté, et qui obtiennent peu d'aide à l'investissement, pourraient demain mieux se structurer, tout comme ceux qui investissent aujourd'hui beaucoup grâce à ces aides pourraient perdre leur efficience relationnelle et organisationnelle (personne ressource sur le départ, alternance lors de la prochaine mandature, etc...). On voit poindre ici une variabilité qui complexifie grandement les représentations géographiques binaires que l'on peut se faire *a priori* de l'investissement public local.

Reconnaître la possibilité de cette évolutivité est nécessaire pour sortir des lectures caricaturales, mais ne doit toutefois pas écarter l'enjeu politique collectif vis-à-vis de territoires qui, malgré une situation territoriale et financière difficile, ne parviennent pas aujourd'hui à toucher beaucoup d'aides et réaliser leurs projets. Ce croisement de critères pourrait nourrir une autre perspective pour repérer et identifier les territoires en difficultés.

Cependant, quelles que soient les dispositions de nature à réduire les différences de capacité des territoires à capter des subventions nationales, ce nouveau régime pose question par rapport à l'enjeu plus général de transition écologique et énergétique. La multiplication d'investissements sectoriels que ce régime finance contribue-t-il véritablement à une inflexion de la nature même de ces investissements. Le verdissement des équipements financés ne risque-t-il pas de masquer l'inertie du business as usual, soit des collectivités territoriales et des groupements qui puisent leur légitimation dans la dépense, et sa croissance régulière (nonobstant, on l'a dit, des difficultés de prévision dans la durée liée aux fluctuations des orientations nationales), au détriment d'une stratégie de sobriété. Si les objectifs de transition exigent un effort d'investissement considérable, ceux-ci doivent être désormais évalués à l'aune de leur impact sur les économies de consommables qu'ils génèrent (énergie, matériau, eau...). Il y a fort à craindre que la multiplication d'investissements juxtaposés, aussi vertueux individuellement qu'ils soient, rende les bilans consolidés difficiles, et qu'ainsi le remède ne contribue pas à réduire le mal.



**acadie**

Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.