



Programme de recherche 2021-2022 : 5 projets

**en réponse à l'Appel à Manifestation d'intérêt AMI2
du réseau Finances Locales FiL
Le financement de l'action publique locale**

LA TAXE D'AMENAGEMENT, LEVIER D'UNE URBANISATION DENSE

PILOTE : Sonia Guelton, professeure, Ecole d'Urbanisme de Paris (UPEC-UGE), Lab'Urba

EQUIPE : Agnès Pouillaude, Cerema

RESUME DE LA PROPOSITION

« La fiscalité de l'aménagement, la taxe d'aménagement TA, pourrait accompagner les phénomènes de densification dans les agglomérations. Nous proposons d'étudier ces liens en formulant deux hypothèses. La première hypothèse est que le taux de la TA rend compte d'un mode d'urbanisation spontané, aussi appelé « doux » en particulier en périphérie. La mise en place d'un taux majoré de TA sur des espaces où se développent spontanément un grand nombre de programmes immobiliers doit, dans un premier temps, être statistiquement vérifiée à partir des pratiques des dernières années. La TA accompagnerait ainsi le phénomène de densification spontanée en secteur périphérique. La seconde hypothèse porte sur l'effet du taux de TA sur les promoteurs, les dissuadant d'opérer sur certaines zones ou, au contraire en les attirant sur d'autres espaces.

Pour étudier ces hypothèses nous croiserons les fichiers des permis de construire avec un état statistique des zones de TA majorée sur quelques agglomérations, avec une analyse statique et dynamique. Des entretiens ciblés permettront, dans un second temps, de caractériser l'existence de stratégies dans le choix des taux et des zones de TA.

Cette recherche répond aux préoccupations publiques en matière de stratégie fiscale, financière ou incitative. Elle apportera des informations sur la capacité de la TA à jouer un rôle dans le phénomène de densification et/ou de préservation des espaces naturels. »

Durée : 12 à 18 mois

LES RESSOURCES FISCALES DU BLOC COMMUNAL AU RISQUE DES DYNAMIQUES ECONOMIQUES LOCALES : DE LA GEOGRAPHIE DES BASES AUX LEVIERS FISCAUX

PILOTE : Antoine Grandclément, laboratoire Telemme (Université Aix-Marseille)

EQUIPE : Guilhem Boulay, Avignon Université – UMR CNRS ESPACE

RESUME DE LA PROPOSITION

Le projet s'inscrit dans l'axe I « nouveaux usages ou usages renouvelés de la fiscalité locale? » de l'AMI 2 du FiL.

Dans le contexte des réformes profondes, récentes ou à venir de la fiscalité locale, ce projet souhaite éclairer les effets des dynamiques économiques et socio-démographiques locales sur les ressources fiscales du bloc communal. Il fait l'hypothèse que l'inégale attractivité démographique et économique des territoires locaux, combinée à l'essor de l'économie résidentielle, est à l'origine d'un processus sélectif de dédiversification des recettes fiscales locales. Il s'agit ainsi de mesurer les effets du dynamisme différencié des bases résidentielles et économiques sur la structure des recettes fiscales locales mais aussi leur impact sur les choix fiscaux des collectivités. Dans un contexte de tension budgétaire, la recherche de ressources économiques pourrait en effet orienter la mobilisation du pouvoir de taux par les collectivités mais aussi leurs choix d'aménagement (exercice d'un « pouvoir de base »).

Un premier axe de travail s'appuiera sur la construction d'une base de données diachronique des recettes fiscales du bloc communal à partir des données du REI. Il donnera lieu à un travail de cartographie du processus de diversification/dédiversification des recettes fiscales du bloc communal et de ses moteurs (effet-taux, effet-base et réformes fiscales). Cet axe aboutira à la production à l'échelle nationale d'une typologie des communes selon la structure de leurs recettes et les moteurs de leurs évolutions.

Un second axe s'intéressera aux déterminants des choix fiscaux des collectivités du bloc communal en combinant un questionnaire adressé à un échantillon de 40 à 50 EPCI et un travail d'entretiens qualitatifs. Il s'agira (i) d'identifier les représentations des acteurs locaux sur les ressources fiscales de leur territoire, leurs dynamiques et les éventuelles contraintes ; (ii) d'explicitier les choix fiscaux en identifiant les avantages et inconvénients associés à la mobilisation du levier fiscal pour les différentes taxes ; (iii) d'identifier d'éventuelles stratégies de recherche de ressources par la création de bases fiscales (urbanisation, projets de développement économique).

Durée : 18 mois

CRISE DU COVID-19 ET FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : QUELS EFFETS A COURT, MOYEN ET LONG TERME SUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS?

PILOTE : **Philippe Poinot**, chercheur au laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT), UGE – Ecole des Ponts – IFSTTAR

EQUIPE : Carole Brunet, chercheuse au laboratoire d'Économie Dionysien (LED), Université Paris 8

RESUME DE LA PROPOSITION

« La crise sanitaire, dite Covid-19, et la crise économique qu'elle a déclenchée, ont des conséquences importantes sur le financement des services publics locaux, notamment les Transports Collectifs Urbains (TCU). L'objectif de ce projet de recherche est de préciser ces mécanismes de transmission et d'identifier les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) qui sont les plus touchées par la crise sanitaire à court, moyen et long terme.

Ce projet s'inscrit dans trois des quatre axes de l'Appel à Manifestation d'Intérêt 2020-2022 : l'axe 2 « financement des services publics locaux par les contribuables ou par les usagers », l'axe 4 « coûts et financement des services et de l'action publique locale, des connaissances à développer ? » et de manière moins centrale dans l'axe 3 « fiscalité locale, des ressources inexploitées ? ».

La méthodologie est organisée autour de **trois** phases. La première est une analyse quantitative visant à établir une typologie des modèles de financement, et leurs déterminants, en vue d'identifier les AOM qui subissent les effets les plus importants du point des sources de financement des TCU. La deuxième phase est la mise en place d'une enquête en ligne, avec des relances par téléphone, auprès des AOM en France. Le questionnaire cherche à mettre en évidence les répercussions des crises sanitaire et économique sur les ressources et les dépenses des TCU, à identifier les contraintes que les acteurs des TCU subissent dans la définition de leur offre et les arbitrages auxquels ceux-ci ont à faire face à court, moyen et long terme. Enfin, sur la base des résultats des deux premières phases, la troisième a pour objectif d'approfondir l'analyse sur un ou deux cas d'étude en réalisant des entretiens avec des acteurs aussi bien des TCU (services transports et financiers des AOM, exploitant) que des acteurs économiques des territoires, comme la Chambre de Commerce et d'Industrie et certains gros payeurs du versement mobilité. Ces premières phases préfigureront un travail plus ample, réalisé dans le cadre d'un projet ANR (proposition déposée fin 2020. »

Durée : 12 à 18 mois

FINANCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE ROLE DES DOTATIONS DE L'ETAT (FADO)

EQUIPE : Sonia Paty, professeure, Université Lumière Lyon 2, GATE Lyon Saint-Etienne (UMR 5824)

EQUIPE : Morgan Ubeda, Doctorant, Université Lumière Lyon 2, GATE Lyon Saint-Etienne (UMR 5824)

RESUME DE LA PROPOSITION

« Depuis 10 ans, le financement des collectivités locales a subi de profondes mutations au niveau des recettes fiscales locales (réformes consécutives de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation) et au niveau des concours financiers de l'Etat (gel puis baisse des dotations).

Ce projet a pour objectif d'étudier le rôle spécifique des dotations de l'Etat dans le financement de l'action publique locale tout en tenant compte de l'évolution des recettes fiscales locales. Les concours financiers de l'Etat jouent en effet *a priori* un rôle majeur là où les ressources propres des collectivités territoriales sont insuffisantes pour que ces dernières puissent financer les biens et services publics qui résultent des compétences qui leur sont transférées. Toutefois, le gel puis la diminution des dotations d'Etat sur la période récente interrogent sur la manière dont les collectivités territoriales ont réagi dans un contexte de réformes des recettes fiscales. Comment l'évolution des concours financiers sur la période récente a-t-elle influencé les taux d'imposition locaux et quel a été l'impact sur les dépenses publiques locales ?

Dans la littérature économique, les liens entre dotations de l'Etat, fiscalité et dépenses publiques locales ont souvent été analysés dans le cadre théorique du modèle de l'électeur médian. Une prédiction robuste de ce modèle est que les dotations reçues génèrent une dépense publique locale égale à celle qui aurait été observée suite à une augmentation équivalente des revenus privés des ménages.

Sur le plan empirique, les travaux existants mettent en lumière le phénomène du papier collant (ou *fly-paper effect*) : les dotations sont presque toujours intégralement dépensées, et ne servent pas à réduire l'effort fiscal des résidents. Ainsi, les dotations génèrent en pratique une augmentation de la dépense largement supérieure à celle observée suite à une augmentation équivalente du revenu privé. Ce résultat empirique, qualifié d'anomalie aux yeux des prédictions théoriques du modèle de l'électeur médian, demande de développer un cadre théorique alternatif. Au cours des dix dernières années, la littérature économique a proposé différentes alternatives et extensions au modèle de l'électeur médian qui permettent d'expliquer ce phénomène, mais aucun travail empirique systématique n'a été proposé pour confronter ces contributions théoriques aux données.

Les travaux empiriques existants sont relativement anciens et ne tiennent pas compte de l'évolution récente des finances publiques locales. De plus, les rares articles employant des méthodes économétriques les plus récentes ne portent pas sur le cas français. Enfin, il n'existe toujours pas de consensus sur le cadre théorique le plus adapté pour comprendre le lien entre dotations et dépenses. Nous proposons d'examiner à nouveau cette question en tirant profit des développements récents des techniques économétriques d'évaluation des politiques publiques pour mieux comprendre l'impact des dotations de l'Etat sur les dépenses publiques locales et les taux d'imposition fixés par les différentes collectivités territoriales.

Dans ce but, nous mobiliserons plusieurs bases de données communales et intercommunales sur France entière et nous constituerons une base de données unifiée sur les taux d'imposition, les dépenses publiques locales et les dotations d'Etat pour les différents échelons de collectivités territoriales sur la période 2000-2019. Après une phase de statistiques descriptives, nous tenterons d'estimer un modèle économique à l'aide des techniques économétriques appropriées nous

permettant de mesurer les effets causaux des dotations sur nos variables d'intérêt (dépenses et fiscalité).

Les résultats obtenus devraient nous permettre de mieux comprendre comment l'évolution récente des dotations d'Etat a influencé la fiscalité locale et les dépenses publiques locales de collectivités territoriales. Ils nous permettront de contribuer au débat sur la transformation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. »

Durée : 18 mois