

Vaut-il mieux rester isolé?Analyse des coûts liés à la coopération intercommunale

Clémence Tricaud

▶ **To cite this version:**

Clémence Tricaud. Vaut-il mieux rester isolé?Analyse des coûts liés à la coopération intercommunale. 2021. halshs-03243297

HAL Id: halshs-03243297
https://shs.hal.science/halshs-03243297

Submitted on 31 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des Politiques Publiques

Vaut-il mieux rester isolé ? Analyse des coûts liés à la coopération intercommunale

Notes IPP

n°66

Mai 2021

Clémence Tricaud

www.ipp.eu

Alors que dans de nombreux pays les gouvernements encouragent la coopération intercommunale afin de réaliser des économies d'échelle, les communes sont souvent réticentes à s'associer. Cette étude analyse les conséquences locales du regroupement intercommunal, afin d'évaluer si celles-ci permettent d'expliquer la résistance des communes. L'étude s'intéresse à la réforme française de 2010 qui a rendu la coopération intercommunale obligatoire et a donc forcé environ 1 800 communes à rejoindre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). On observe tout d'abord que les communes contraintes d'intégrer un EPCI ont connu une forte augmentation des constructions suite à leur intégration. Cette hausse des constructions a lieu principalement dans les communes urbaines où la demande de logements est forte et où les habitants sont susceptibles de s'opposer à de nouvelles constructions pour préserver leur qualité de vie. L'étude révèle ensuite que les communes rurales ont fait face à une perte de services publics locaux, augmentant la distance entre lieux de vie et services publics pour leurs résidents. Seules les communes contraintes de s'intégrer ont subi de telles conséquences, les communes qui sont entrées volontairement dans un EPCI avant la loi de 2010 n'ayant pas subi ces coûts. Cependant, les communes contraintes ont bénéficié des mêmes avantages liés au regroupement que les communes volontaires : un meilleur accès aux transports publics et une hausse des recettes fiscales. Ainsi, les communes résistantes ne se sont pas opposées à l'intégration car elles anticipaient de moindres gains, mais pour éviter une augmentation des constructions dans le cas des communes urbaines et la perte de services publics pour les communes rurales.

- Les communes contraintes de rejoindre une intercommunalité après la loi de 2010 ont connu une hausse annuelle de 12,5 % du nombre de permis de construire délivrés sur leur territoire. Cette hausse des constructions a lieu principalement dans les communes urbaines où la demande de logements est forte.
- Les communes rurales obligées de s'intégrer ont subi une perte de services publics de proximité : le nombre de places en crèches et de bibliothèques municipales a baissé d'environ 20 % suite à leur intégration.
- Alors que les communes contraintes de s'intégrer sont les seules à avoir subi de telles conséquences, elles ont bénéficié des mêmes avantages que les communes s'étant intégrées volontairement avant la loi : elles sont devenues deux fois plus susceptibles d'avoir accès aux transports publics et ont connu une augmentation annuelle de 14,5 % de leurs recettes fiscales.
- L'opposition des communes à l'intercommunalité est attribuable aux conséquences locales de l'intégration, au-delà des seules considérations idéologiques ou politiques.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

GENES Groupe des écoles nationales d'économie et statistique

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ECOLE D'ECONOMIE DE PARIS

Au cours du siècle dernier, les pays développés ont connu une vague de réorganisation territoriale sans précédent, entraînant une augmentation significative de la taille des collectivités locales. Les fusions de municipalités font généralement suite à des périodes de tensions financières, l'objectif principal étant de réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de biens publics. On peut donc s'attendre à ce que davantage de réformes de réorganisation territoriale soient mises en place au lendemain de la crise liée à la Covid-19.

Cependant, les communes sont souvent réticentes à coopérer, ralentissant voire bloquant le processus de regroupement : malgré les incitations financières considérables introduites par le gouvernement japonais dans les années 2000 pour encourager les communes à fusionner, beaucoup ont refusé de le faire ; d'autres pays, comme le Danemark et la Suède, ont décidé de rendre les regroupements obligatoires ; en France, le gouvernement n'ayant pas réussi à imposer les fusions dans les années 1970, il s'est ensuite efforcé de promouvoir la formation d'intercommunalités.

Cette opposition reflète les enjeux fondamentaux liés à la taille des territoires. D'une part, la coopération intercommunale est susceptible de générer des gains d'efficacité dans la fourniture de services publics. D'autre part, elle peut s'avérer coûteuse pour les communes qui perdent leur autonomie en matière de politiques locales, ce qui réduit leur capacité à adapter leurs politiques aux préférences des habitants et à protéger leurs intérêts. A travers l'analyse du cas français, cette étude met en évidence les conséquences locales provenant de cette perte d'autonomie. Les résultats révèlent que les coûts locaux liés à l'intégration – hausse des constructions et perte de services publics – sont essentiels pour comprendre l'opposition des communes et l'échec potentiel des politiques de réorganisation territoriale.

Coopération intercommunale : le cas français

Intercommunalités

La France est marquée par une grande fragmentation territoriale, avec environ 36 000 communes qui représentent 40 % de toutes les communes d'Europe. Dans les années 1970, le gouvernement français souhaite faire adopter une loi pour réduire leur nombre de 20 % grâce à des fusions. Les maires font bloc contre la réforme et seuls quelques regroupements ont eu lieu, réduisant le nombre de communes de seulement 3 %.

Suite à cet échec, le gouvernement décide de s'orienter vers la promotion d'une nouvelle structure administrative : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Lors de l'entrée dans un EPCI, la commune ne disparaît pas comme dans une fusion ; elle continue d'exister sous un nouveau régime de gouvernance locale. Le maire et le conseil municipal restent en place, mais certains services publics sont partagés au sein de l'EPCI. Les décisions au niveau de l'intercommunalité sont prises par un conseil composé des conseillers municipaux des communes membre de l'EPCI. Le nombre de sièges alloués à chaque commune au sein du conseil intercommunal est proportionnel à sa population.

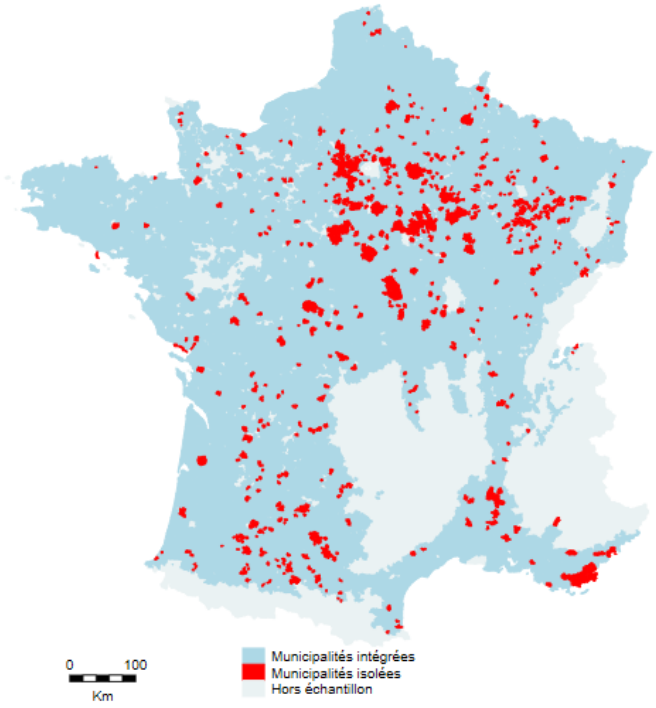
Jusqu'en 2010, les communes sont libres de décider de créer ou de rejoindre un EPCI. Les incitations financières pour intégrer une intercommunalité sont néanmoins fortes : depuis la « loi Chevènement » de 1999, les EPCI reçoivent des dotations de l'État qui viennent s'ajouter aux dotations allouées à chaque commune, ces dotations restant inchangées que la commune s'intègre ou pas. Cette loi marque un tournant : alors que la moitié des communes françaises faisaient partie d'un EPCI en 1999, on atteint les 95 % en 2010. Néanmoins, 5 % des communes – environ 1 800 – restent isolées, en dehors d'un EPCI.

La réforme de 2010

En décembre 2010, une nouvelle loi est adoptée imposant à toutes les communes de faire partie d'un EPCI, ce qui oblige les communes isolées à entrer dans une intercommunalité. Nous les appelons ici « communes résistantes », étant donné qu'elles ont choisi de ne pas rejoindre un EPCI, tant qu'elles n'y étaient pas forcées [1]. Le graphique 1 montre la répartition géographique des communes françaises en fonction de leur statut d'intégration en 2010. Celles en rouge étaient isolées en 2010 et ont donc été contraintes de s'intégrer. Même si beaucoup de ces communes sont situées dans le centre-nord, elles sont présentes sur tout le territoire.

La mise en œuvre de la réforme, menée par les préfets, a eu lieu de 2011 à 2014. En 2010, les communes contraintes d'entrer dans un EPCI partageaient une frontière avec 1,7 intercommunalités en moyenne. Les communes voisines de plusieurs EPCI pouvaient choisir auquel adhérer, mais cette décision devait être validée par le préfet. Lorsque c'était possible et si le préfet l'autorisait, elles pouvaient également créer une nouvelle intercommunalité avec d'autres communes isolées voisines. En 2014, toutes les communes isolées faisaient partie d'un EPCI et un EPCI comprenait 17 communes en moyenne. La majorité des communes (73 %) ont rejoint un EPCI existant ; les autres en ont créé de nouveaux. Comme l'étude

1. En particulier, on ne trouve aucun cas de commune forcée de s'intégrer par loi ayant tenté de s'intégrer avant 2010 mais ayant été rejetée par un EPCI. Plus généralement, un EPCI ne peut refuser l'entrée d'une commune que dans des conditions très précises et ce avec l'accord du préfet. En pratique, cela ne s'est presque jamais produit.



Graphique 1 – Communes françaises selon leur statut d'intégration en 2010

Notes : les communes en rouge ne faisaient pas partie d'une intercommunalité en 2010. Celles en bleu étaient déjà intégrées. Les zones grises sont exclues de l'échantillon analysé en raison d'exceptions à la loi : communes exemptées de la loi de 2010 (Paris et les communes de ses trois départements limitrophes — Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et communes où la loi s'applique différemment (zones de montagne).
Sources : IGN (coordonnées des communes), DGCL (composition communale des EPCI et des zones de montagne).

de référence le montre, les conséquences de l'intégration sont les mêmes quel que soit le nombre d'options dont disposait la commune et quel que soit le type d'EPCI dans lequel elle a dû entrer. Ce résultat est cohérent avec le fait que les communes résistantes n'ont souhaité adhérer à aucun EPCI avant la loi qui les y a forcé, considérant toutes les options d'intégration comme également indésirables.

Politiques de réorganisation territoriale depuis 2010

Le processus de réorganisation territoriale est toujours en cours. En 2017, le gouvernement a établi une nouvelle carte des EPCI en imposant que chacun d'entre eux soit composé d'au moins 15 000 habitants (loi « NOTRe »). Face à l'opposition généralisée des maires, la loi a été révisée afin d'inclure davantage d'exceptions. Néanmoins, environ la moitié des EPCI ont dû modifier leurs frontières pour se conformer à la loi NOTRe. Un an après son entrée en vigueur, une enquête menée en 2018 par l'AMF ("Association des Maires de France") et le Cevipof a montré que 75 % des maires français désapprouvaient toujours la loi NOTRe [2]. De nouveaux changements se profilent avec le projet de loi dite « 4D » portant sur la décentralisation, projet retardé par la pandémie mais venant d'être présenté en conseil des ministres. Cette réforme pourrait affecter la répartition des compétences en matière de politique du logement et des transports entre les différents niveaux de collectivités territoriales (régions, départements, EPCI, communes).

Malgré la prolifération des réformes de réorganisation territoriale et l'opposition répétée des communes, il existe encore peu d'éléments de réponse quant à l'impact réel de la coopération intercommunale. L'objectif de cette étude est de mesurer les conséquences locales de la perte d'autonomie des communes et d'évaluer si ces conséquences permettent expliquer la résistance des communes à l'intégration.

Les coûts potentiels liés à l'intégration intercommunale

Que doivent partager les communes au sein d'un EPCI et quels sont les coûts potentiels associés à la coopération intercommunale ?

Premièrement, les politiques d'urbanisme sont soumises aux directives fixées par l'EPCI, qui détermine le lieu et le nombre de constructions dans chaque commune. Cela peut s'avérer coûteux pour les communes qui bénéficient d'équipements et de services publics de qualité et qui se servent des réglementations locales en matière de logement pour empêcher la venue de nouveaux arrivants et l'augmentation de la densité de logements. Cette opposition locale aux nouvelles constructions est communément appelée syndrome du NIMBY (« Not In My Back Yard ») [3]. Avec la mise en commun des politiques de logement et d'urbanisme, des personnes extérieures à la commune, et en particulier de nouveaux arrivants potentiels, peuvent imposer des constructions dans une municipalité qui cherchait jusqu'alors à les éviter.

Deuxièmement, les communes intégrées financent et fournissent conjointement des services publics : gestion des déchets, entretien des routes, transports publics, crèches, infrastructures sociales, culturelles et sportives. Si la mise en commun des ressources pour des services délivrés à grande échelle tels que les transports publics paraît généralement bénéfique, le partage des décisions quant à l'emplacement des services publics de proximité peut s'avérer coûteux pour certaines communes. Dans le but de réaliser des économies d'échelle, les EPCI cherchent à rationaliser l'offre de services publics en concentrant les ressources sur les infrastructures

2. https://www.amf.asso.fr/documents-les-maires-france-entre-resignation-incertitude/39095?
3. En français : "Pas dans mon arrière-cour".

des zones densément peuplées. En conséquence, les communes à faible densité risquent de perdre des infrastructures, ce qui augmente la distance entre lieux de vie et service publics pour leurs habitants. La disparition de services publics de proximité est une source importante de mécontentement, comme en témoignent les manifestations et blocages associés au mouvement récent des gilets jaunes, lui-même étroitement lié à la perte de service publics dans les communes en périphérie (Algan et al, 2020 ; Boyer et al, 2020).

Cette étude teste ces deux hypothèses en les confrontant aux données, et montre qu'elles permettent toutes les deux d'expliquer la résistance des communes, en distinguant néanmoins communes rurales et communes urbaines qui font face à des coûts d'intégration différents.

Méthodologie : évaluation des conséquences locales de l'intégration

Jusqu'à présent, les études se sont principalement intéressées à l'impact global de la réorganisation territoriale, en évaluant les effets de la coopération intercommunale sur les dépenses totales et la concurrence fiscale. Le manque d'éléments de réponse quant aux conséquences locales de l'intégration reflète en partie le fait que les études ont principalement étudié le cas des fusions. En effet, suite à une fusion de communes, les données administratives sont collectées au niveau de la nouvelle entité résultant de la fusion, ce qui rend difficile la comparaison avant/après intégration de la situation des communes ayant fusionné. De plus, l'intégration est généralement volontaire, ce qui implique que l'on n'observe les conséquences uniquement pour les communes disposées à s'intégrer, et donc les moins susceptibles de supporter les coûts de l'intégration.

La réforme de 2010 se prête particulièrement bien à l'évaluation des conséquences locales de l'intégration. Cette loi rend obligatoire la coopération intercommunale, forçant les communes isolées à adhérer à un EPCI. Puisque les communes ne disparaissent pas lorsqu'elles rejoignent une intercommunalité, on peut comparer leur situation avant et après leur intégration. De plus, en s'intéressant à celles contraintes de s'intégrer, on peut évaluer l'impact de l'intégration sur les communes qui ont refusé de coopérer pour mieux comprendre leur résistance.

Comme d'autres facteurs que celui de l'intégration peuvent avoir varié avant et après 2010 au sein des communes contraintes de s'intégrer, une simple comparaison de ces communes avant/après 2010 pourrait conduire à des conclusions erronées. Pour isoler l'impact causal de l'intégration, nous utilisons une méthodologie en double-différence et comparons deux groupes de communes avant et après 2010 : celles contraintes à l'intégration par la loi (groupe traité) et celles qui ont rejoint un EPCI bien avant la loi (groupe témoin). Cette double comparaison permet de mesurer l'effet causal de l'intégration forcée, car les communes du groupe témoin étaient déjà intégrées en 2010, et donc non concernées par la loi. En supposant que les communes des deux groupes - traité et témoin - auraient évolué de manière similaire sans cette loi, toute différence dans l'évolution des communes traitées par rapport aux communes témoins peut être interprétée comme l'impact causal de leur intégration forcée. Cette hypothèse est corroborée par le fait que ces deux groupes évoluaient de la même manière avant la réforme. Grâce à cette méthodologie et à la collecte de nombreuses données au niveau communal, cette étude mesure l'impact causal de l'intégration sur un grand nombre d'indicateurs, notamment le logement, l'activité économique, les services publics locaux, les transports publics et les recettes fiscales.

Enfin, après avoir évalué l'impact de l'intégration sur les communes résistantes, nous comparons ces résultats à l'impact de l'intégration sur les communes qui avaient volontairement rejoint une intercommunalité avant la loi de 2010. Pour mesurer les conséquences auxquelles ces communes volontaires ont été confrontées, nous nous intéressons aux communes qui se sont intégrées entre 2000 et 2010 et utilisons le fait qu'elles sont entrées dans un EPCI à différents moments au cours de cette période[4]. A travers cette comparaison, nous pouvons identifier les conséquences locales de l'intégration qui permettent d'expliquer l'opposition des communes résistantes.

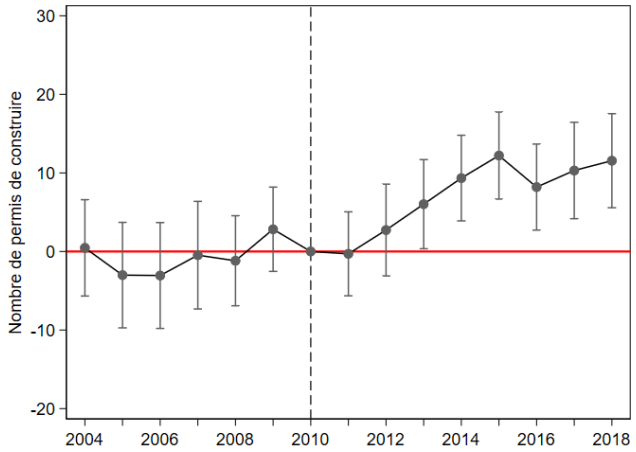
Résultats : les conséquences locales de l'intégration

Augmentation des constructions de logements

Les communes contraintes d'entrer dans un EPCI ont connu une forte hausse des constructions : après la loi de 2010, le nombre de permis de construire délivrés sur leur territoire a augmenté de 12,5 % par an en moyenne. Le graphique 2 illustre ce résultat. Chaque point représente l'impact de l'intégration forcée (appartenance au groupe traité) sur le nombre de permis de construire attribués au cours d'une année donnée. Tous les points avant 2010 sont proches de 0, ce qui signifie que le nombre de permis de construire suivait la même trajectoire avant la réforme dans les communes traitées et les communes témoins. En revanche, après 2010, on observe une forte augmentation

4. L'étude de référence fournit des informations plus détaillées sur la méthodologie spécifique employée afin d'évaluer l'effet du regroupement sur les communes qui se sont volontairement intégrées avant la loi de 2010.

du nombre de permis de construire dans les communes traitées par rapport aux communes témoins. Comme rien n'empêchait les communes résistantes de construire davantage avant la loi, cette hausse des constructions a peu de chance de relever de leur volonté ; l'interprétation la plus plausible est qu'il s'agit d'une conséquence subie de leur perte d'autonomie.



Graphique 2 – Impact sur les constructions de logements

Notes : L'échantillon est composé de 16 396 communes sur l'ensemble de la période : 15 097 dans le groupe témoin (communes déjà intégrées en 1999 et donc membres d'un EPCI bien avant la loi) et 1 299 dans le groupe traité (communes isolées quand la loi entre en vigueur et donc forcées de s'intégrer). La variable dépendante est le nombre annuel de permis de construire délivrés dans la commune pour 10 000 habitants (en utilisant la population de 2010). Chaque point représente l'interaction entre une variable indicatrice égale à 1 pour les communes traitées et une variable indicatrice égale à 1 pour une année donnée. Les lignes verticales sont les intervalles de confiance à 95 %. L'estimation formelle indique qu'après la loi, le nombre de permis de construire a augmenté de 8,1 par an pour 10 000 habitants en moyenne dans les communes traitées par rapport aux communes témoins. En moyenne, les communes contraintes de s'intégrer délivraient 65 permis de construire par an pour 10 000 habitants avant 2010, si bien que leur intégration s'est traduite par une augmentation annuelle de 12,5 %.
Source : Ministère du Développement durable (sit@del2 database).

Pour valider le fait que l'augmentation des constructions permet d'expliquer l'opposition des communes résistantes, nous examinons les communes qui ont adhéré volontairement à un EPCI avant la loi et constatons qu'elles n'ont pas connu de changement significatif dans leur nombre de permis de construire suite à leur intégration. Seules les communes qui ne voulaient pas entrer dans un EPCI ont connu une forte augmentation de leurs constructions. Cet impact différentiel confirme l'idée que les communes résistantes ont refusé de s'intégrer pour éviter une hausse de des constructions de logements. Nous montrons également que l'augmentation des permis de construire a lieu dans des communes déjà densément construites et où la demande de logements est élevée. Ainsi, les communes qui ont résisté à l'intégration pour garder le contrôle sur les constructions de logements sont principalement des communes urbaines « NIMBY », s'opposant à une hausse supplémentaire de la densité pour préserver la qualité de vie de leurs habitants.

Perte de services publics locaux

Les données recueillies portent sur deux services publics de proximité transférés au niveau de l'intercommunalité après l'intégration : les crèches et les bibliothèques municipales. Les résultats indiquent que, suite à leur intégration, les communes rurales forcées de s'intégrer ont perdu 20 à 30 % de places en crèche et de bibliothèques municipales par rapport aux communes rurales témoins. A l'inverse, les communes urbaines n'ont pas connu de déclin des services publics locaux. Ces résultats permettent d'expliquer la résistance des communes rurales face à l'intégration et sont cohérents avec le fait que les EPCI concentrent les ressources dans les zones les plus densément peuplées.

Les bénéfices de l'intégration : transports publics et recettes fiscales

Enfin, nous étudions les bénéfices de l'intégration afin d'évaluer ce à quoi les communes contraintes de s'intégrer étaient prêtes à renoncer en refusant d'entrer dans un EPCI. En renforçant la coopération et en permettant aux communes de mettre en commun leurs ressources, l'intégration est susceptible d'améliorer les services publics délivrés à grande échelle. Par exemple, le regroupement pourrait aider des communes voisines à construire des réseaux de transports publics plus étendus et plus efficaces. Par ailleurs, les EPCI sont susceptibles de générer des recettes fiscales supplémentaires grâce à une diminution de la concurrence fiscale et grâce aux dotations supplémentaires accordées par le gouvernement. Conformément à ces hypothèses, on observe que les communes forcées de rejoindre une intercommunalité ont doublé leur probabilité d'avoir accès aux transports publics. Elles ont également connu une augmentation annuelle de 14,5 % des ressources fiscales disponibles par habitant.

De plus, et c'est essentiel, ces avantages sont similaires à ceux dont bénéficient les communes qui se sont volontairement intégrées avant la loi. Alors que les communes résistantes ont subi des coûts auxquels les autres n'ont pas été confrontées, elles ont rejoint des EPCI générant au moins autant de recettes fiscales et elles ont également bénéficié d'un accès accru aux transports publics. Ces résultats indiquent que les communes résistantes ne se sont pas opposées à l'intégration car elles anticipaient de moindres bénéfices, mais pour éviter les coûts associés à l'augmentation des constructions dans le cas des communes urbaines et à la perte de services publics pour les communes rurales.

Pourquoi les communes résistantes sont-elles les seules à supporter les coûts liés à l'intégration ?

Les résultats présentés ci-dessus indiquent que les communes contraintes de s'intégrer se sont opposées à la coopération sachant qu'elles seraient confrontées à certains coûts en matière de construction et de services publics locaux. On peut se demander pourquoi elles ont été les seules à supporter ces coûts et comment les autres communes ont pu les éviter.

Une explication possible est que les coûts liés à l'intégration ne s'appliquent qu'à des communes présentant des caractéristiques spécifiques. Cependant, les caractéristiques sociodémographiques et politiques des communes contraintes de s'intégrer sont similaires en moyenne aux caractéristiques des communes ayant volontairement rejoint un EPCI. Par exemple, le nombre d'habitants dans les communes résistantes ainsi que leur part d'immigrants et leur taux de chômage en 2010 sont semblables à ceux des autres communes françaises. Leurs maires ont aussi des caractéristiques conforment à la moyenne : s'ils sont légèrement plus susceptibles d'être affiliés à un parti politique de droite, ils ont le même âge moyen et ils sont tout aussi susceptibles d'être maires sortants, et donc en fonction depuis longtemps.

Il est plus vraisemblable que les résultats s'expliquent par le fait que les communes résistantes sont celles qui perdent le plus d'autonomie lors de l'intégration. Cela peut être le cas si, bien qu'en moyenne similaires au reste du pays, elles sont plus petites que leurs voisines et donc moins en mesure de contester les décisions de l'intercommunalité. En examinant la composition des EPCI en 2014, c'est-à-dire à la fin de la période d'intégration, on constate que les communes résistantes ont en moyenne 15 % de sièges de moins au conseil intercommunal, et donc un pouvoir de négociation 15 % plus faible. Elles sont également plus susceptibles de se retrouver dans un EPCI englobant de grandes communes qui peuvent imposer leurs décisions : 51 % d'entre elles font partie d'une intercommunalité englobant une grande ville (de plus de 5 000 habitants) en 2014, contre 42 % pour l'ensemble des communes.

Dans l'ensemble, ces résultats indiquent que les communes ont résisté à l'intégration sachant qu'elles ne pourraient pas empêcher les communes voisines d'imposer de nouvelles constructions ou de diminuer la disponibilité des services publics sur leur territoire. Les coûts identifiés dans cette étude sont aussi susceptibles d'expliquer la résistance à l'intégration au-delà du cas spécifique des communes contraintes de rejoindre un EPCI en 2010. En particulier, les conséquences locales de l'intégration permettent d'expliquer pourquoi la grande majorité des communes françaises s'est récemment opposée à la loi «NOTRe ». De nombreuses communes ont perdu leur pouvoir de négociation suite à l'augmentation de la taille des EPCI et pourraient bientôt commencer à subir les coûts qu'elles ont pu éviter jusqu'à présent.

Conclusion

Cette étude apporte de nouveaux éléments qui montrent que l'opposition des communes à la réorganisation territoriale est attribuable aux conséquences locales de l'intégration, au-delà des seules considérations idéologiques ou politiques.

Ces résultats ouvrent la voie à une analyse globale des conséquences de l'intercommunalité sur le bien-être de la population, où les gains d'efficacité potentiels devraient être évalués au regard des coûts locaux supportés par les communes dont le pouvoir de négociation est le plus faible. De plus, si l'intégration intercommunale s'avère bénéfique pour le bien-être global, ces résultats pourraient aider les décideurs à concevoir de meilleurs systèmes de compensation pour mettre en œuvre plus efficacement les politiques de consolidation territoriale. Dans le cadre de futures tentatives visant à augmenter la taille des EPCI ou à inciter les communes à fusionner, il est important de tenir compte du fait que les zones rurales et urbaines ne sont pas confrontées aux mêmes coûts d'intégration. Pour surmonter la résistance des communes, les décideurs devront peut-être assurer que certains terrains resteront non constructibles dans les communes urbaines et que les communes rurales pourront conserver leurs services publics locaux les plus appréciés.

Cette étude souligne également les conséquences liées aux changements d'échelle des prises de décisions. En particulier, on observe que le transfert des politiques d'urbanisme à un niveau supérieur – permettant à des personnes extérieures à la commune et à de nouveaux arrivants potentiels de participer à la prise de décision – augmente les constructions dans les zones à forte demande. Ces résultats mettent en évidence la prévalence de restrictions locales en matière de logement et sont particulièrement intéressants au regard de la littérature montrant l'impact négatif global de ces restrictions. La réglementation locale réduit la productivité et la mobilité intergénérationnelle en limitant la circulation des travailleurs, tout en augmentant les émissions de gaz à effet de serre en raison de l'étalement urbain. La consolidation des politiques de logement et d'urbanisme pourrait permettre d'accroître l'offre de logements dans les zones à forte croissance économique, où les réglementations en cette matière empêchent les travailleurs de s'installer.

Auteure

Clémence Tricaud est professeure à *University of California Los Angeles (UCLA) Anderson School of Management* et membre du *Centre for Economic Policy Research* et du *CESifo*.

Etude de référence

Tricaud, Clémence. "Better alone ? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation." (2021) CEPR Discussion Paper No. 15999 (Also CESifo Working Paper No. 9000).

Références bibliographiques

Algan, Yann, Clément Malgouyres, and Claudia Senik, “Territories, Well-being and Public Policy,” (2020) Notes du Conseil d’Analyse Économique.

Boyer, Pierre C., Thomas Delemotte, Germain Gauthier, Vincent Rollet, and Benoît Schmutz, “Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes,” (2020) Revue Economique, 71, 109–138.

Notes IPP
Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, J. Grenet
Editeurs : P. Dutronc-Postel, A. Rain