



HAL
open science

Pourquoi les communes françaises choisissent-elles de coopérer entre elles ?

Quentin Frère, Lionel Védrine

► To cite this version:

Quentin Frère, Lionel Védrine. Pourquoi les communes françaises choisissent-elles de coopérer entre elles?. Congrès National de la Recherche des IUT, Université de Haute-Alsace (UHA) Mulhouse - Colmar [Université de Haute-Alsace (UHA)], Mar 2024, Mulhouse, France. hal-04619748

HAL Id: hal-04619748

<https://hal.science/hal-04619748>

Submitted on 21 Jun 2024

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.

Pourquoi les communes françaises choisissent-elles de coopérer entre elles ?

Quentin Frère^{1,2}

quentin.frere@uha.fr

Lionel Védrine^{3,4}

lionel.vedrine@inrae.fr

¹ Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA UMR 7522

² Université de Haute-Alsace, IUT de Mulhouse

³ CESAER, UMR 1041, INRAE, Institut Agro, Université de Bourgogne Franche-Comté

⁴ Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, INRAE, VetAgroSup, UMR Territoires.

THÈMES – *Économie*

RÉSUMÉ – *La coopération intercommunale a été créée afin de permettre à des communes voisines de financer et de produire ensemble certains biens et services publics locaux (BPL). Toutefois, les conditions qui favorisent, ou au contraire qui freinent cette coopération intercommunale, ne sont pas bien connues. Pour éclaircir ce point, nous étudions ici les choix des communes françaises à transférer ou non certaines de leurs compétences au niveau intercommunal en estimant un modèle probit à effets de seuils. Deux résultats principaux émergent. La théorie économique prédit que les communes coopèrent d'autant moins facilement qu'elles sont hétérogènes. Or cela n'est vérifié que pour l'hétérogénéité de potentiel fiscal par habitant, mais pas concernant l'hétérogénéité des préférences des citoyens. De plus, un effet zoo est à l'oeuvre pour certaines compétences, pour lesquelles le transfert au niveau intercommunal requiert que l'intercommunalité atteigne une certaine taille minimale.*

MOTS-CLÉS – *Coopération intercommunale, économies de taille, théorème de la décentralisation, effet zoo.*

1 Introduction

Ces dernières décennies, les pays européens ont entrepris une profonde réorganisation de leur secteur public : décentralisation et coopération intercommunale y ont été développées de concert (Frère et Paty [1]).

La décentralisation, qui consiste à transférer des responsabilités vers des échelons de gouvernement inférieurs, permet de rapprocher les gouvernants des gouvernés, et ainsi, d'améliorer la qualité démocratique du secteur public. D'une part, les citoyens bénéficient d'une meilleure information sur les actions des décideurs publics (Brennan et Buchanan [2]), et d'autre part, les politiques publiques mises en place peuvent mieux prendre en compte l'hétérogénéité spatiale des préférences des citoyens (Tiebout [3]).

Mais en contrepartie, cette décentralisation génère des effets néfastes, principalement sous forme d'effets externes (effets de débordement, manque de coordination des politiques publiques locales et externalités fiscales) qui nuisent au bon fonctionnement du secteur public local. Pour y remédier, les pays européens ont développé différentes formes de coopération intercommunale (Teles et Swianiewicz [4]). Plusieurs communes peuvent décider d'exercer conjointement, avec la participation éventuelle du secteur privé, une ou plusieurs compétences. En plus d'internaliser ces effets externes, l'atout majeur de la coopération intercommunale est la possibilité de dégager des économies de taille. En se regroupant, les communes mutualisent les coûts fixes de production et augmentent la population desservie, ce qui permet de réduire le coût de production par citoyen des biens et services publics locaux (BPL). Ces économies permettent alors de réduire le niveau de dépenses publiques locales, ou d'être réinvesties pour améliorer la qualité des BPL fournis et d'en élargir la gamme.

Loin d'être un retour en arrière, la coopération intercommunale apparaît ainsi complémentaire de la décentralisation. Elle offre aux communes la possibilité d'exercer et de financer collectivement certaines compétences locales alors élargies par la décentralisation. Toutefois, les conditions qui favorisent, ou au contraire qui freinent cette coopération intercommunale, ne sont pas bien connues. Pour éclaircir ce point, nous étudions ici les choix des communes françaises à transférer ou non certaines de leurs compétences au niveau intercommunal en estimant un modèle probit à effets de seuils.¹

2 Modèle et données

Lorsque le choix de coopérer ou non est volontaire (comme pour la plupart des pays européens), une commune choisit de coopérer si et seulement si elle anticipe que la coopération lui sera bénéfique. Ainsi, une compétence est transférée à une intercommunalité lorsqu'une majorité qua-

lifiée de ses communes membres y est favorable.

Ainsi, la probabilité qu'une compétence g soit transférée à une intercommunalité X repose sur un arbitrage entre avantages et inconvénients de la coopération. En se basant sur la théorie économique, on peut alors écrire cette décision sous la forme du modèle probit² suivant :

$$\mathbb{P}_X^g = \Phi(\beta_0 + \beta_1 n_X + h_X \beta_2 + z_X \beta_3) \quad (1)$$

Autrement dit, on s'attend à ce que la probabilité qu'une compétence g soit transférée à une intercommunalité X repose sur deux variables clefs : la population totale de l'intercommunalité (n_X) et l'hétérogénéité entre les communes membres (h_X)³.

Ce modèle est estimé sur l'ensemble des 2,543 intercommunalités à fiscalité propre françaises présentes au 01/01/2012, pour chacune des 84 compétences municipales transférables au niveau intercommunal et listée dans BANATIC⁴. Les données éco-socio-démographiques des communes proviennent du RP2012 de l'INSEE⁵, le potentiel fiscal des communes est fourni par la DGCL⁶.

3 Résultats

3.1 Population totale de l'intercommunalité

En présence d'économies d'échelles, plus la population totale pour laquelle un BPL g est produit, plus son coût de production par habitant est faible. En coopérant, les communes pourraient ainsi réduire le coût de production de g , et ce d'autant plus que leur intercommunalité est grande.

Cette prédiction théorique est ici vérifiée, puisque le coefficient β_1 (équation 1) est significatif et positif pour toutes les compétences étudiées. Autrement dit, plus une intercommunalité est grande, plus ses communes membres sont enclines à lui transférer leurs compétences.

Cette relation pourrait d'ailleurs s'en trouver renforcée en présence d'un effet zoo (Oates [6]). Certains biens indivisibles et faiblement rivaux – comme un stade, un théâtre ou un zoo – peuvent se révéler trop coûteux pour les citoyens résidant dans de petites communes. La somme que chacun devrait déboursier pour en financer la construction excède sa disposition à payer. Mais plus la collectivité est grande, plus le coût par habitant est faible, jusqu'à ce que la collectivité atteigne une taille démographique critique minimale à partir de laquelle le bien devient désirable collectivement. La coopération permettrait précisément aux communes d'atteindre cette taille démographique minimale et ainsi de fournir le bien, trop cher individuellement.

2. $\Phi(\cdot)$ désigne la fonction de répartition de la loi normale centrée réduite, z_X est un vecteur de variables de contrôle, et les β sont les paramètres à estimer.

3. h_X est un vecteur de quatre indices synthétiques obtenus par deux ACP menées sur 15 indices de Gini.

4. Base nationale sur l'intercommunalité

5. Institut national de la statistique et des études économiques

6. Direction générale des collectivités locales

1. Cette contribution est une version synthétique et vulgarisée d'un travail de recherche plus conséquent à paraître (Frère et Védrine [5]).

Or un tel phénomène pourrait se traduire par des effets de seuil particuliers. Supposons que, pour un BPL donné g , cette taille démographique critique (notons-la n_c) soit la même pour toutes les collectivités. Dès lors, les communes n’auraient aucune incitation à transférer g à leur intercommunalité si celle-ci n’excède pas n_c , et au contraire, choisiraient de la transférer sitôt n_c atteinte. La probabilité de transfert de g ne serait donc pas linéaire, mais discontinue avec un saut à n_c , ce qui biaiserait l’estimation de β_1 .

En réponse, nous appliquons la stratégie de test du rapport des vraisemblances développée par Fong et al. [7]. Cela permet de détecter la présence de tels seuils, mais aussi d’en déterminer leur valeur de façon endogène.

À l’image de la *Création de zones d’aménagement concerté (ZAC)*, certaines compétences ne présentent pas de telles discontinuités (voir Figure 1⁷). Leur probabilité de transfert augmente linéairement avec la population.

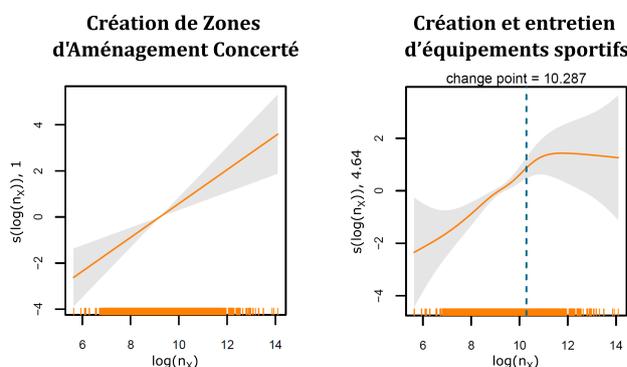


FIGURE 1 – Estimations non-paramétriques (GAM)

Mais d’autres compétences présentent les discontinuités suspectées, pour lesquels le modèle 1 n’est plus valide. Il est alors ajusté en conséquence⁸ puis estimé, ce qui révèle plusieurs schémas. Par exemple, la *Création et l’entretien d’équipements sportifs* voit sa probabilité d’être transférée au niveau intercommunale croître linéairement jusqu’à une population critique ($e^{10.287} = 29\,349$ habitants). À ce seuil, la probabilité de transfert saute brutalement puis reste stable par la suite. Aussi, pour les petites intercommunalités, l’augmentation de leur population les incite à coopérer davantage. À 29 349 habitants, ces avantages sont concentrés et les communes coopèrent massivement. Cela révèle la présence d’un effet zoo, où l’indivisibilité de nombreux équipements sportifs requiert que la collectivité atteigne 29 349 habitants pour pouvoir fournir le bien. En revanche, au-delà de cette taille, une augmentation supplémentaire de la population intercommunale ne constitue plus de réel intérêt pour la coopération. Les communes n’ayant pas déjà transféré leur compétence ne le feront pas plus, même si leur

7. Les graphiques de la Figure 1 ont été obtenus par estimations non-paramétriques (GAM).

8. β_1 est remplacé par deux coefficients (l’un avant et l’autre après le seuil) et une dummy est ajoutée au niveau du seuil.

intercommunalité grandit encore.

3.2 Hétérogénéité des communes membres

En revanche, la coopération présente également certains inconvénients. En particulier, plus les populations des communes membres sont hétérogènes, plus il est difficile de contenter tout le monde (Tiebout [3]). Une organisation décentralisée, où chaque commune prend les décisions qui répondent au mieux aux préférences de sa population, est donc plus pertinente qu’une organisation plus centralisée, où l’intercommunalité est contrainte d’appliquer les mêmes choix sur l’ensemble de ses communes membres. Cela représente un coût social, d’autant plus important que les populations des communes membres sont hétérogènes, ce qui peut freiner le transfert de compétences.

Toutefois, cette prédiction théorique n’est pas confirmée par nos estimations, où l’hétérogénéité *inter-communale* des populations ne joue pas significativement sur la probabilité de transfert des compétences. Mais l’hétérogénéité de potentiel fiscal par habitant, elle, réduit significativement cette probabilité de transfert. Les communes coopèrent donc d’autant moins facilement entre qu’elles présentent un niveau de richesse fiscale contrasté.

4 Conclusion

La coopération intercommunale volontaire, telle qu’elle existait en France jusqu’au début des années 2010, se révèle sous la forme d’un jeu non coopératif, où une commune ne coopère avec ses voisines que si elle y voit un intérêt. Dès lors, les choix de coopération qui en résultent ne sont pas toujours optimaux au niveau collectif.

Pour remédier à cela, le gouvernement français a entrepris de rationaliser la carte intercommunale avec les lois RCT puis NOTRe, en rendant la coopération intercommunale et le transfert de certaines compétences obligatoires, et en renforçant le rôle du préfet.

Plus que de simples lois, il s’agit là d’un changement de paradigme : faire passer la coopération intercommunale d’un jeu non-coopératif à un jeu coopératif.

Références

- [1] Q. Frère, S. Paty. La coopération intercommunale en Europe : à la recherche du design institutionnel optimal. Dans *Quelle fiscalité pour le XXIe siècle ?*, 2014, 141–162, Grenoble : PUG.
- [2] G. Brennan, J.M. Buchanan. *The power to tax*. 1980, Cambridge : Cambridge University Press.
- [3] C.M. Tiebout. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 1956, 416–424.
- [4] F. Teles, P. Swianiewicz. *Inter-municipal cooperation in Europe*. 2018, London : Palgrave Macmillan.
- [5] Q. Frère, L. Védrine. Does decentralization theorem shape intermunicipal cooperation? *Regional Studies*, à paraître.
- [6] W.E. Oates. On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), 1988, 85–94.
- [7] Y. Fong, Y. Huang, P.B. Gilbert, S.R. Permar. Chngpt : Threshold regression model estimation and inference. *BMC bioinformatics*, 18(1), 2017, 1–7.