

# les petits déj' éco

## L'expérience de l'intercommunalité en France : une approche économétrique

*Les petits déj' éco sont des groupes de réflexion et de débats qui permettent aux professionnels locaux du développement économique, aux élus et techniciens des collectivités de partager leurs expériences et leurs pratiques. Epures les réunit trois fois par an.*

Dans le cadre du Petit déj'éco de mai 2016, epures a fait intervenir Sonia Paty, Professeur à l'université de Lyon 2 et Directrice du GATE Lyon Saint-Etienne. Sonia Paty synthétise son intervention dans la note ci-dessous.


### Intervention de Sonia Paty

*Le GATE Lyon Saint Etienne (<https://www.gate.cnrs.fr/>) est un laboratoire d'une centaine de personnes dont les travaux relèvent de l'économie théorique et de l'économie appliquée. Les travaux exposés ici s'inscrivent dans l'un des axes du GATE : « politiques publiques et espace ».*



La taille optimale des gouvernements locaux est au cœur des débats actuels dans le domaine des finances publiques locales et de l'organisation optimale du secteur public.

Dans la littérature économique, la théorie du fédéralisme financier offre un cadre d'analyse des avantages et des inconvénients de la décentralisation. Tout d'abord, les politiques publiques décidées à l'échelon local peuvent mieux prendre en compte la diversité des préférences des citoyens en matière de biens publics et de fiscalité. De plus, les citoyens bénéficient d'une meilleure information sur les actions des décideurs publics, ce qui permet un meilleur contrôle démocratique de leurs élus.



Néanmoins, la fragmentation locale qui résulte des politiques de décentralisation peut aussi engendrer quelques dysfonctionnements. D'une part, des effets de débordements de consommation sont susceptibles de se produire dès lors que des citoyens consomment des biens publics locaux qu'ils n'ont pas financés. Ces comportements de passager clandestin surviennent souvent à l'intérieur des agglomérations, lorsqu'une collectivité locale procure des biens et services publics à des citoyens qui sont situés en périphérie de cette ville et qui, de fait, ne contribuent pas à leur financement. Ces effets de débordements génèrent alors bien souvent une offre insuffisante de biens publics.

D'autre part, pour certains biens publics dont la production est susceptible de générer des économies d'échelle, la fourniture à un échelon décentralisé peut générer là aussi une situation inefficace. Le territoire optimal d'offre de biens publics locaux n'est donc pas forcément celui de la commune.

Enfin, la décentralisation des pouvoirs fiscaux peut également susciter des comportements dommageables de concurrence fiscale entre les élus locaux dans le but d'attirer des entreprises sur leur territoire. Depuis les années 80, la littérature économique relative à la concurrence fiscale a montré que les stratégies déployées par des gouvernements locaux (supposés bienveillants) pour attirer des bases fiscales mobiles sur leur territoire pouvaient aboutir à une surenchère à la baisse des taux d'imposition et en conséquence à une offre insuffisante de biens publics locaux (Wilson, 1999).

Face à ces difficultés, différentes politiques de consolidation ont été mises en œuvre afin de corriger certains dysfonctionnements liés à la fragmentation locale.

Ces politiques sont de trois natures différentes : la recentralisation (ou le transfert) d'une offre de bien(s) public(s) local(aux) d'un échelon de gouvernement local vers un autre échelon décentralisé ou même l'Etat / la fusion de communes / la coopération entre des communes qui offrent de manière jointe un ou des biens publics locaux.

La politique de recentralisation est une première option possible. C'est le cas notamment en Norvège où la gestion des hôpitaux publics a quitté le périmètre des régions pour rejoindre celui de l'Etat central.

La politique de fusion (souvent arbitraire) de communes jugées trop petites a été suivie par certains pays dans les années cinquante, c'est le cas de la Suède qui a divisé par huit le nombre de ses communes et de l'Autriche (division par deux). En 1975, le nombre de communes belges est passé de 2 359 à 596. En Europe du Nord, ce mouvement de fusion s'est poursuivi jusqu'au début des années 2000, par exemple le Danemark a réduit le nombre de communes de 271 à 98 en 2007. En dehors de l'Europe, la politique de fusion a également été mise en application au Japon, en Israël et au Canada (où les communes ont diminué de moitié entre 1996 et 2001).

Enfin, de nombreux pays décentralisés ou fédéraux (France, Italie, Allemagne, GB, Espagne, Portugal, Brésil etc.) ont développé d'autres formes institutionnelles de consolidation entre les collectivités locales sous la forme de coopération volontaire (dite fonctionnelle) entre localités leur permettant d'offrir conjointement des biens publics sur un territoire plus large.

Les avantages attendus de ces différentes politiques sont nombreux puisque la consolidation permettrait tout d'abord d'élargir les zones de production de certains biens et services publics locaux et donc de réaliser des économies d'échelle. De telles économies sont attendues notamment pour le financement des services en réseau comme la distribution et la gestion de l'eau et de l'énergie ainsi que les transports et les déchets. Toutes choses égales par ailleurs, on devrait s'attendre à une réduction de la dépense publique locale et/ou à une amélioration de la qualité des biens publics, voire un élargissement de la gamme offerte. D'autre part, l'élargissement de la zone d'offre et de financement des biens publics locaux permettrait de supprimer les effets de débordement et de réduire les comportements de concurrence fiscale.

Face à ces enjeux, on peut légitimement s'interroger sur les effets des politiques de consolidation qui ont été menées dans de nombreux pays. Quels sont les effets de ces politiques sur la fiscalité locale et sur les dépenses publiques locales ? La pression fiscale locale a-t-elle diminué ? Qu'est-il advenu des dépenses publiques au niveau communal après le transfert des compétences au niveau supra-communal ? Dans les pays où la coopération est volontaire, pourquoi les collectivités locales ont-elles coopéré et avec qui ? Quels sont les effets de l'intercommunalité sur la localisation des entreprises ? La convergence/harmonisation fiscale a-t-elle rendu les centres-villes plus attractifs ? Les travaux que je mène au GATE permettent d'apporter quelques réponses à ces questions.

## 1- Les formes institutionnelles de la coopération fiscale

Compte tenu des effets attendus, la coopération fiscale est une pratique extrêmement répandue dans beaucoup de pays décentralisés. Elle revêt cependant des formes institutionnelles extrêmement diverses (cf. Frère et Paty, 2014).

En effet, la coopération des communes peut être associative ou fédérative. Ces deux formes divergent par leurs objectifs et leur financement.

Lorsque les communes souhaitent gérer en commun un ou des biens publics locaux dans le but de réaliser des économies d'échelle sans lever une fiscalité propre, une forme souple de coopération - associative - peut être choisie. Les ressources de ces structures proviennent alors essentiellement des contributions financières des communes membres. Cette intercommunalité associative est le modèle de coopération le plus largement répandu en Europe. Elle est à vocation unique ou multiple, avec des domaines privilégiés de compétences comme la gestion de l'eau, les déchets, la circulation et les transports, l'aménagement du territoire, l'éclairage, les services de secours, la protection de l'environnement, le développement touristique, économique, culturel, les équipements sportifs et les services médicaux.

En France, cette forme de coopération associative est très ancienne car elle remonte à la création des syndicats de communes en 1890. Des communes contiguës pouvaient ainsi choisir de coopérer pour exercer une ou plusieurs compétences (syndicats intercommunaux à vocation unique - SIVU ou syndicats à vocation multiple - SIVOM) sans qu'aucune fiscalité propre soit levée. Avec l'extension des compétences des EPCI à fiscalité propre (loi NOTRe), ces deux formes de coopération (SIVOM et SIVU) devraient peu à peu disparaître.

Plus rare en Europe, une forme alternative d'intercommunalité - fédérative - a été fortement développée notamment en Allemagne et en France. Il s'agit alors d'opter pour une forme de coopération plus intégrée en transférant un ensemble de compétences du niveau communal au niveau supra-communal au moyen d'une fiscalité propre.

En France, l'intercommunalité à fiscalité propre désigne les différentes formes de coopération que sont les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Trois régimes fiscaux peuvent s'appliquer : le régime de la fiscalité additionnelle, le régime de la fiscalité professionnelle unique et le régime de la fiscalité mixte. En régime de fiscalité additionnelle, le groupement intercommunal vote un taux additionnel (au taux communal) qui s'applique sur la base communale et perçoit le produit des quatre taxes directes locales comme les communes. Toutefois, les communes gardent la liberté (encadrée par l'Etat) de choisir leur taux sur les quatre taxes directes (cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation et les deux taxes foncières). Seules les communautés de communes (souvent situées en milieu rural) peuvent opter pour ce régime fiscal.

En régime de fiscalité professionnelle unique, l'EPCI est le seul échelon qui fixe la cotisation foncière des entreprises. Les communes conservent la liberté (encadrée) de fixer les taux des ménages (taxe d'habitation et les taxes foncières). Ce régime fiscal est obligatoire pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes de plus de 500 000 habitants.

Enfin, en fiscalité mixte, l'EPCI garde le privilège de fixer seul le taux de la CFE et vote un taux additionnel sur trois autres taux (taxe d'habitation et taxes foncières).

## **2- Les effets de la coopération fiscale**

Certains travaux ont tenté de mesurer les effets de la coopération fiscale dans les pays où elle a été mise en place. Force est de constater que les effets observés ne sont pas forcément ceux que l'on attendait, notamment concernant les économies d'échelles tant recherchées (Lago-Penas et Martinez-Vazquez, 2013). Je résume ci-dessous les effets de l'intercommunalité à la française sur la fiscalité locale et les dépenses publiques locales.

### **2-1- Les effets de l'intercommunalité sur la fiscalité locale**

Sur le plan théorique, Hoyt (1991) montre que limiter les comportements de concurrence fiscale en réduisant le nombre de collectivités locales dans une agglomération conduit à une augmentation des taux d'imposition et une amélioration du bien-être des citoyens. Les travaux de Bucovetsky (2009) montrent également que plus une collectivité est grande, plus elle peut fixer un taux d'imposition élevé. Enfin, des travaux développés en nouvelle économie géographique (Baldwin et al., 2003) renforcent ce résultat au motif que les entreprises sont moins sensibles à la pression fiscale dans les grandes villes car elles sont à la recherche des avantages procurés par les agglomérations (proximité des consommateurs, présence d'un bassin d'emploi plus large et plus diversifié, externalités de connaissances etc.)

Dans le cas français, on peut donc se demander si la coopération fiscale a augmenté les taux locaux d'imposition comme le prédisent les travaux théoriques. Afin de répondre à cette question, Charlot, Paty et Piguet (2014) ont cherché à évaluer l'impact de la coopération fiscale sur la fiscalité locale à partir de l'expérience des municipalités urbaines en France. Un modèle de fixation des taux de taxe professionnelle pour la période allant de 1993 à 2003 (période où la coopération était volontaire) est estimé en utilisant des techniques d'économétrie spatiale et de données de panel. Tout en tenant compte de la taille de la population et des caractéristiques de communes, Charlot et al. (2014) montrent que **la coopération fiscale a bien réduit l'intensité de la concurrence fiscale et, ainsi, contribué à l'augmentation des taux de taxe professionnelle en milieu urbain toutes choses égales par ailleurs.**

## **2-2- Les effets de l'intercommunalité sur les dépenses publiques locales**

Si la coopération fiscale a eu les effets attendus sur la fiscalité locale, on peut également s'interroger sur l'impact de la coopération fiscale sur le volet des dépenses publiques locales. Dans la mesure où il s'agit de bénéficier de l'existence d'économies d'échelle dans la production de certains biens publics locaux, on pourrait s'attendre à une diminution des dépenses publiques locales. Le transfert de certaines compétences du niveau communal au niveau intercommunal devrait également s'accompagner d'une diminution des dépenses communales. De plus, l'élargissement du territoire d'offre des biens publics locaux devrait permettre d'internaliser les effets de débordements de consommation entre communes. L'intensité des interactions en dépenses entre gouvernements locaux devrait donc diminuer.

En Italie par exemple, les travaux de Ermini et Santolini (2010) montrent que les interactions en dépenses entre des communes qui ont choisi de coopérer sont moins intenses dans les domaines où la coopération est particulièrement forte entre les deux échelons de gouvernement (la voirie et la police).

En France, Frère, Leprince et Paty (2013) mesurent l'effet de l'intercommunalité sur l'intensité des interactions en dépenses entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal ainsi que sur le niveau des dépenses communales. A l'aide d'un échantillon de communes urbaines sur la période 1994-2003, ils montrent qu'à l'instar du cas italien, les interactions en dépenses ont significativement diminué entre les communes qui appartiennent à un même EPCI. En revanche, ces interactions demeurent en dehors des EPCI. Ce résultat permet de corroborer l'hypothèse d'une internalisation des effets de débordement de consommation à l'intérieur des groupements intercommunaux à fiscalité propre.

En revanche, **le fait de rejoindre un EPCI n'a aucun impact significatif sur le niveau des dépenses des communes. Plus précisément, le niveau des dépenses communales n'est pas influencé par celui des dépenses intercommunales sur la période étudiée.**

Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce résultat. Tout d'abord, les intercommunalités ont parfois offert des biens publics locaux qui n'existaient pas auparavant. Ce phénomène est bien connu en économie : c'est l'effet zoo. La coopération fiscale à la française a donc permis d'élargir la variété des biens et services publics locaux offerts (Frère, Hammadou et Paty, 2011).

D'autre part, certaines communes ont compensé des pertes de compétences par une amélioration de la qualité des services publics communaux offerts ou par l'augmentation d'autres dépenses. Dans la mesure où ces travaux portent sur des niveaux de dépenses agrégés, **rien ne permet de conclure que les économies d'échelle dans l'offre de certains biens publics locaux n'aient pas eu lieu. Néanmoins, si ces bénéfices ont été réalisés, ils n'ont pas permis de réduire significativement les dépenses publiques locales.**

### 3- Les déterminants de la coopération fiscale

Les facteurs explicatifs des choix de coopération fiscale sont nombreux. Dans un contexte concurrentiel international, de grandes agglomérations semblent plus attractives pour attirer des activités économiques et donc des bases fiscales taxables. Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'agrandissement du périmètre d'offre et de financement des biens publics locaux permet de faire jouer les économies d'échelle. Il permet également d'internaliser les effets de débordement de consommation et de neutraliser les éventuels comportements de concurrence fiscale entre communes. La réduction des inégalités entre les communes d'une même agglomération peut également justifier la voie de l'intégration au sein d'un échelon supra-communal.

La décision de coopération nécessite bien un arbitrage de la part de la commune car l'appartenance à un EPCI prive les communes de certaines compétences (i.e. comme le développement économique) et de recettes fiscales sur les entreprises malgré les divers mécanismes de solidarité financière à l'intérieur de l'EPCI. L'attribution d'une DGF bonifiée aux EPCI qui font le choix d'une fiscalité propre est un des mécanismes qui a conduit certaines communes à choisir volontairement la voie de la coopération.

L'objectif des travaux de Di Porto, Parenti, Paty et Abidi (2016) est de déterminer les facteurs de coopération fiscale entre communes sur un territoire régional, celui de la Bretagne. L'échantillon étudié comporte 1056 communes de 1995-2002.

Plusieurs facteurs expliquent le choix d'une commune d'intégrer un EPCI. Tout d'abord, les travaux de Di Porto et al. (2016) mettent en évidence un comportement de mimétisme vis-à-vis des communes avoisinantes. En effet, les élus locaux sont conduits à rejoindre des groupements intercommunaux, soit pour des raisons de contiguïté territoriale, soit pour éviter la stigmatisation par les citoyens ou encore la fuite éventuelle des bases fiscales.

La similarité en termes de couleur politique (ou alignement politique) entre le maire et le président de l'EPCI ne semble pas expliquer les décisions des communes de rejoindre un EPCI. Contrairement à la littérature existante sur les fusions, l'alignement politique entre la commune et la nouvelle entité locale revêt moins d'importance dans le cas de la coopération fonctionnelle puisque la commune continue d'exister même après l'intégration dans un groupement intercommunal.

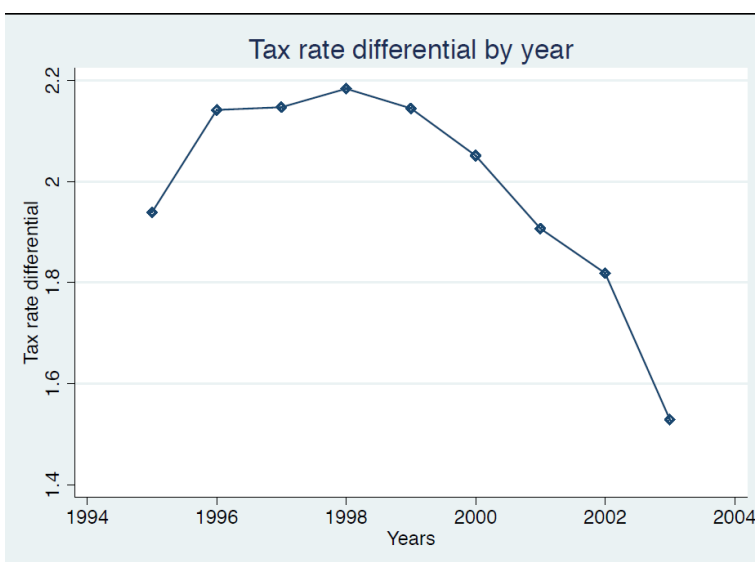


Le rôle des caractéristiques socio-économiques est également important dans la décision de coopérer. Toutes choses égales par ailleurs, les communes riches ont moins tendance à intégrer un EPCI car elles ont moins intérêt à partager leurs recettes fiscales. De même, les communes avec une forte proportion de retraités coopèrent également moins car ce type de population est moins sensible aux compétences exercées par les intercommunalités (transports, infrastructures de sport,...) sur la période étudiée.

## 4- Intercommunalité et localisation des entreprises

Sur le plan théorique, les travaux menés en économie géographique suggèrent que les économies d'agglomération et les faibles coûts de transport observés dans les grandes villes augmentent l'attractivité des villes-centres. L'harmonisation fiscale qui s'opère dans les agglomérations qui ont opté pour une fiscalité professionnelle unique devrait renforcer ce phénomène au détriment de la périphérie. En effet, si la fiscalité est identique sur tout le territoire, certaines entreprises devraient opter pour une (re)localisation en centre-ville où elles peuvent bénéficier des avantages de la centralité.

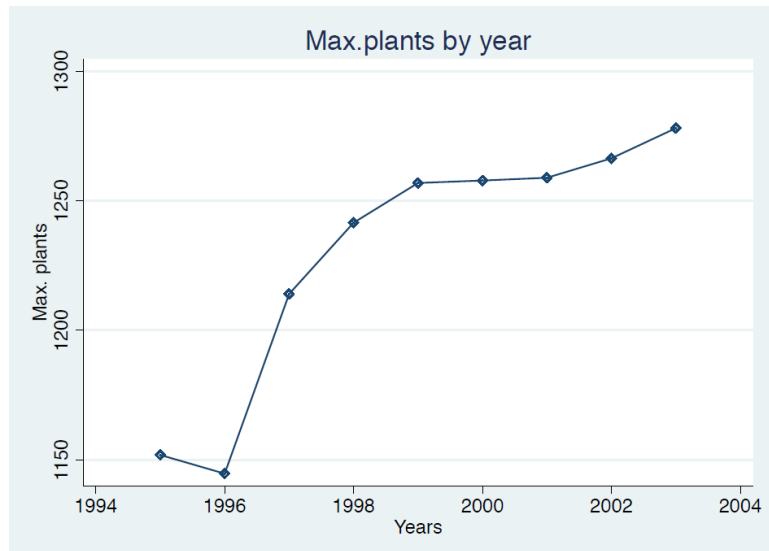
Afin de mesurer l'impact de l'harmonisation fiscale, résultat de la coopération fiscale entre communes, Charlot, Paty et Riou (2016) mesurent à l'aide des techniques d'économétrie des données de panel, l'impact du différentiel de taux entre la ville-centre et les communes périphériques sur le nombre d'établissements en centre-ville. Les taux d'imposition sont plus élevés dans les villes-centres qu'en périphérie sur la période étudiée (1993-2003).



Toutefois, on observe sur les graphiques 1 et 2 que le différentiel de taux de taxe professionnelle a clairement diminué après 2000 tandis que le nombre d'établissements en centre-ville a augmenté. Il s'agit ici de déterminer si, toutes choses égales par ailleurs, il y a bien une relation de causalité entre différentiel fiscal et accroissement des établissements en centre-ville.

**Graphique 1: L'évolution du différentiel de taux de taxe professionnelle**

Les premiers résultats des estimations économétriques montrent que l'harmonisation fiscale semble avoir encouragé les établissements à se localiser dans les villes-centres sur la période 1993-2003 mais que cet effet en faveur de la concentration des firmes est moins fort dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique.



**Graphique 2 : Evolution du nombre d'établissements en centre-ville**

Néanmoins, il s'agit désormais de vérifier si ce résultat sur des données agrégées demeure lorsque l'on considère non plus le nombre d'établissements mais plutôt le nombre d'emplois. La prise en compte du secteur d'activité concerné nous permettra également de vérifier la robustesse du résultat obtenu. Sachant que l'attractivité du centre-ville est plus forte pour les services ou le commerce de proximité alors que la préférence pour la périphérie est avérée pour le secteur industriel, nous devrions pouvoir affiner notre analyse par l'obtention de données désagrégées par secteur d'activité. La prise en compte de l'offre foncière comme une des variables explicatives des choix de localisation des établissements au sein d'une agglomération est une autre piste explorée par S. Riou et J. Salanié (GATE).

### **Coordonnées de Sonia Paty**

Professeur à l'université de Lyon 2

Directrice du GATE Lyon Saint-Etienne (UMR 5824), 93 chemin des Mouilles, Ecully, F-69130, France.

Responsable du parcours chargé(e) d'études économiques, Université Lyon 2

E-mail: paty@gate.cnrs.fr.

Tel: +33 (0)4 72 86 60 80

<https://www.gate.cnrs.fr/spip.php?article536>



## Références bibliographiques

Baldwin R, R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano, F. Robert-Nicoud (2005), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.

Bucovetsky S. (2009) An index of capital tax competition *International Tax and public finance*, vol. 16(6), pages 727-752,

Charlot S., S. Paty et V. Piguet (2014), Does Fiscal Cooperation Increase Local Tax Rates in Urban Areas, *Regional Studies*.

Charlot S., S. Paty et S. Riou (2016), De la concurrence à la coopération: Effets de l'intercommunalité sur la localisation des entreprises en France, travaux en cours.

Di Porto E., A. Parenti, S. Paty et Z. Abidi (2016), Local government cooperation at work: a control function approach, *Journal of Economic Geography*.

Ermini R. et R. Santolini, (2010), Local Expenditure Interaction in Italian Municipalities: Do Local Council Partnerships Make a Difference ? *Local Government Studies* , vol. 36 (5).

Frère S., Hammadou H., Paty S. (2011). The range of local public services and population size: Is there a "zoo effect" in French jurisdictions? *Louvain Economic Review*, 77 (2-3), 87-104.

Frère Q., M. Leprince et S. Paty (2013), The Impact of Intermunicipal Co-operation on Local Public Spending, *Urban Studies*.

Frère Q. et S. Paty (2014), La coopération intercommunale en Europe : à la recherche du *design* institutionnel optimal. Dans R. Colliat et Y. Echinard (dir.), *Quelle fiscalité pour le XXIe siècle ? Contributions au débat*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 141-162.

Hoyt W.H. (1991), Property taxation, Nash equilibrium, and market power. *Journal of Urban Economics*, 30(1), 123-131.

Lago-Penas S. et J. Martinez-Vazquez, 2013, The challenge of local government size, Edward Elgar.



---

## les petits déj' éco



46 rue de la télématique  
CS 40801 – 42952 Saint-Etienne CEDEX 1  
tél : 04 77 92 84 00 fax : 04 77 92 84 09  
mail : epures@epures.com – Web : www.epures.com