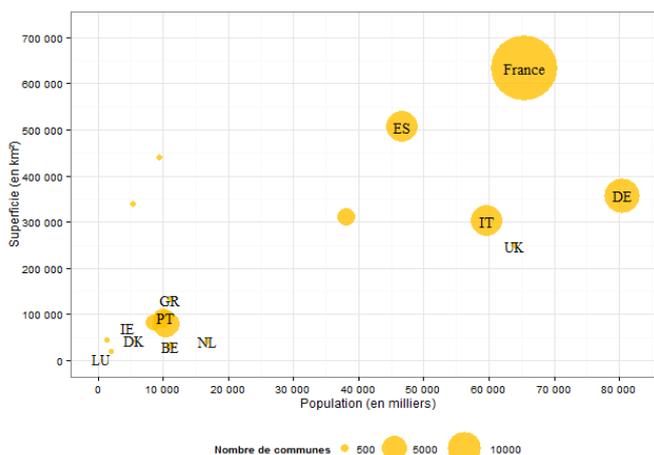


Une approche économique de la réforme territoriale

- En 2014, la France comptait 36 681 communes (36 767 avec celles d'outre-mer), 101 départements et 27 régions. Les collectivités locales françaises représentent 40 % des collectivités de l'Union européenne en 2011.
- Elles ont un poids économique important : les administrations publiques locales portaient 21 % de la dépense publique française et 60 % de l'investissement public en 2014. Leurs compétences sont variées et peuvent se recouper dans certains cas, notamment du fait de la clause de compétence générale (supprimée pour les départements et les régions par la loi NOTRe du 7 Août 2015) et de la complexité des blocs de politique publique.
- Depuis 2012, le gouvernement a lancé une nouvelle étape de la décentralisation qui réorganise les collectivités et leurs compétences notamment en permettant l'affirmation des métropoles ainsi qu'en renforçant la taille et le rôle des intercommunalités et des régions. Cette réforme territoriale poursuit plusieurs objectifs et s'inscrit notamment dans le débat sur une adaptation de nos institutions au fonctionnement de l'économie française. La réforme renforce la cohérence entre le périmètre géographique des collectivités locales et la géographie économique du territoire, offrant ainsi des leviers importants pour améliorer l'efficacité de l'économie, tout en favorisant l'adaptation aux préférences locales.
- D'un point de vue économique, la métropole ou l'intercommunalité, avec un périmètre proche de l'aire urbaine, serait le niveau approprié pour exercer les compétences de proximité, celles qui ont trait aux rapports quotidiens entre les agents économiques comme par exemple le transport de proximité ou l'urbanisme. En effet, elles sont *a priori* plus à même d'améliorer l'offre de transport et de logement pour tenir compte des externalités liées à une plus grande concentration de l'activité, positives (accroissement des interactions entre agents favorable à la productivité) comme négatives (congestion), tout en veillant à limiter les effets négatifs d'une trop grande fragmentation administrative au niveau local ou une concurrence fiscale excessive. Un nombre de collectivités restreint aux compétences clarifiées participerait également à la meilleure prise en compte des externalités.
- Par ailleurs, des régions suffisamment grandes apparaissent comme l'échelon pertinent pour organiser une stratégie économique territoriale et assurer une répartition cohérente de l'activité sur leur territoire notamment entre les aires urbaines. Actuellement (avant la fusion de régions au 1^{er} janvier 2016), certaines régions ont un périmètre trop restreint et parfois reflétant mal la géographie économique. Par exemple, certaines d'entre elles ne possèdent pas de grandes métropoles.
- Enfin, la réforme territoriale devrait également permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense et générer, à terme, des économies, grâce à des mutualisations. En effet, les expériences étrangères tendent à montrer que les fusions de collectivités peuvent conduire à diminuer la dépense par habitant, sans diminution du niveau de service.

Nombre de communes par taille et superficie des pays européens



Sources : OCDE et Insee.

1. La réforme territoriale prolonge le processus de décentralisation qui a contribué à renforcer le rôle des collectivités locales dans le fonctionnement de l'économie

1.1 Les administrations publiques locales en France sont importantes par leur nombre et leur contribution à la conduite des politiques publiques

La France regroupe 40 % des collectivités territoriales de l'Union européenne à 27 pays¹. Au 1^{er} janvier 2015, la France comptait 36 529 communes (36 744 avec celles d'outre-mer), 101 départements et 27 régions. Le nombre de communes en France est élevé par rapport aux collectivités de premier niveau dans les autres pays européens : en 2011 alors que l'ensemble de l'UE-27 comptait 89 149 communes², 40 % d'entre elles se situaient en France pour seulement 13 % de sa population. En moyenne, la population par commune en France s'élève à environ 1 800 habitants, soit le deuxième niveau le plus faible dans l'Union. Les communes et villes districts allemandes rassemblent approximativement 7 100 habitants en moyenne, les communes italiennes 7 500. En outre, la superficie moyenne des communes françaises est la deuxième plus faible d'Europe.

Toutefois, la grande majorité des communes françaises appartient à une intercommunalité. Au 1^{er} janvier 2015, 99,8 % des communes appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ces EPCI à fiscalité propre se sont agrandis ces dernières années et sont moins nombreux depuis la loi du 16 décembre 2010 qui a fixé un seuil minimum de population pour les EPCI de 5 000 habitants : ils regroupent aujourd'hui en moyenne 17 communes contre 13 en 2010, et leur nombre est passé de 2611 en 2010 à 2133 en 2014.

Les administrations publiques locales (APUL) portent un cinquième de la dépense publique. La dépense publique locale consolidée³ représente 247 Md€ en 2014, soit 20 % de la dépense publique totale. Les APUL réalisent ainsi 60 % de l'investissement public et sont responsables de deux tiers des dépenses sectorielles notamment dans les domaines de la culture, de l'environnement, du logement (hors aides au logement), du transport et des équipements collectifs.

Concernant leurs missions, les communes et, avant la mise en place de la réforme, les départe-

ments et les régions, disposent d'une clause générale de compétence (CGC) qui leur permet d'agir, selon un principe de subsidiarité, sur toute politique « d'intérêt local »⁴ et dont la compétence n'aurait pas été expressément attribuée par le législateur à une collectivité. Cependant, la CGC peut créer des redondances dans l'exercice des compétences et vient limiter l'attribution par « **blocs de compétence** » qui avait été définie lors du premier « acte » de la décentralisation (cf. Encadré 1). Par exemple, si la région est compétente pour élaborer le plan de développement régional, les communes peuvent également s'associer pour élaborer une « charte du développement et d'aménagement » dans les domaines économique, social et culturel.

Ainsi, le nombre de collectivités locales et l'articulation des compétences en leur sein sont à l'origine d'une organisation administrative complexe au niveau local dont l'efficacité a souvent été remise en question⁵.

1.2 La réforme territoriale s'inscrit dans une réflexion continue sur le rôle des institutions et le fonctionnement de l'économie française à l'échelon local

La réforme territoriale actuelle s'inscrit dans une réflexion autour de l'efficacité de nos institutions. Le découpage territorial et la répartition des compétences entre échelons visent à fournir un service public adapté aux préférences hétérogènes des citoyens⁶. Dans ce cadre, il peut exister un arbitrage entre le coût de fonctionnement et les préférences des individus⁷ : produire localement un service public permet de s'adapter à la diversité des agents mais le produire à plus grande échelle peut permettre de réduire son coût de production. D'autre part, une trop grande fragmentation administrative peut conduire les collectivités à ne pas prendre en compte l'effet de leurs décisions sur leurs voisins, induisant une allocation inefficace des ressources. Par exemple, elles ne peuvent pas parfaitement internaliser les « externalités » positives comme le fonctionnement du marché du travail⁸, ou la diffusion des connaissances ; de même que les « externalités » négatives comme la congestion⁹, ou les

(1) OCDE (2015), "Economic and Development Review: France".

(2) Finances publiques territoriales dans l'Union européenne, CCRE et Dexia Crédit Local, Juillet 2012.

(3) La consolidation de la dépense publique omet les transferts entre administrations publiques qui pourraient conduire à des doubles-comptes. La convention est d'assigner la dépense pour une opération à l'APU qui paie la dépense *in fine*. Cette consolidation est nécessaire si l'on s'intéresse à la part de la dépense des APUL dans l'ensemble des administrations publiques.

(4) Article L2121-29 du Code général des collectivités territoriales.

(5) Cour des comptes (2013), « L'organisation territoriale de l'État » ou OCDE (2015), "Economic and Development Review: France".

(6) Tiebout C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy* 64, pp. 416-424.

(7) Alesina A. et Spolaore E. (1997), "On the number and size of nations", *Quarterly Journal of Economics*.

(8) Voir par exemple Topa G. (2001), "Social Interactions, Local Spillovers and Unemployment", *Review of Economic Studies*. L'auteur montre que les interactions sociales entre individus génèrent une externalité positive des taux d'emploi entre secteurs de recensement (environ 2500 habitants) à Chicago: le taux d'emploi d'un secteur est plus élevé quand le taux d'emploi des secteurs voisins augmente.

(9) Gordon R.H. (1983), "An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism", *The Quarterly Journal of Economics*. Gordon souligne que des communes augmentant leurs impôts vont réduire la congestion en leur sein sans tenir compte de l'impact négatif sur la congestion dans les communes environnantes du fait du déplacement des bases taxables.

effets distorsifs des taxes ou des subventions¹⁰. Il peut également exister des problèmes de coordination. Ainsi Frère *et al.* (2014)¹¹ montrent l'existence d'effets mimétiques : la dépense d'une commune augmente quand les villes voisines accroissent les leurs, mais uniquement pour celles n'appartenant pas à la même intercommunalité, suggérant que l'intercommunalité permet d'intérioriser certains de ces comportements.

Un des enjeux de la réforme territoriale est ainsi d'adapter la carte administrative à la géographie de l'économie pour mieux prendre en compte les externalités. Tandis que la métropole et l'intercommu-

nalité semblent être l'échelon approprié pour faciliter les rapports économiques quotidiens et optimiser le fonctionnement des transports de proximité et du marché du logement (*cf.* section 2.1), la région, avec son périmètre beaucoup plus large, pourrait avoir un rôle moteur dans l'orientation stratégique et dans l'équilibre économique du territoire (*cf.* section 2.2). Une répartition des compétences adaptée à la géographie de l'économie et une meilleure articulation entre échelons pourraient ainsi améliorer le fonctionnement de l'économie française.

Encadré 1 : Historique des réformes territoriales depuis les années 1980 et organisation administrative actuelle

Permis par la Constitution de 1958, qui affirme le principe de libre administration des collectivités territoriales dans son article 72, le processus de décentralisation en France s'est articulé autour de trois grands « actes ». Le premier acte fait suite notamment à la loi du 2 mars 1982 qui transfère le pouvoir exécutif départemental et régional au niveau décentralisé. Par la suite, une série de lois initie un transfert de « blocs de compétences » de l'État aux différentes collectivités. Avant le deuxième acte, les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 créent des nouvelles structures de coopération : respectivement les communautés de communes en zone rurale et les communautés d'agglomération.

L'« acte II » est initié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui renforce l'autonomie des collectivités locales en prévoyant notamment la possibilité de référendums locaux et en consacrant l'autonomie financière des collectivités. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère un certain nombre de compétences aux collectivités locales : en particulier, les départements deviennent chefs de file dans l'action sociale et la région se voit confier un rôle plus important dans le développement économique.

Enfin, la nouvelle étape de la décentralisation cherche à réduire le nombre de collectivités et rationaliser leurs compétences. Elle crée les « métropoles » et les « communes nouvelles » qui visent à inciter à la fusion de communes. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) crée 9 métropoles de droit commun dès le 1^{er} janvier 2015^a et 3 métropoles à statut particulier (Lyon, Aix-Marseille et Grand Paris) à compter du 1^{er} janvier 2016. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions fait passer de 22 à 13 le nombre de régions à compter du 1^{er} janvier 2016. Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015 réorganise les compétences au sein des échelons locaux (avec notamment la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions) et poursuit le renforcement de l'intercommunalité (par exemple en relevant le seuil minimal de population par EPCI à 15 000 habitants).

a. Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse rejoignant ainsi la métropole de Nice Côte d'Azur, créée en application de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010.

2. La répartition des compétences est un élément clé de l'efficacité de l'action publique et du bon fonctionnement de l'économie

2.1 La métropole et l'intercommunalité semblent être l'échelon approprié pour exercer les compétences de proximité et une amélioration de leur gouvernance pourrait accroître la productivité

Confier certaines compétences de proximité (urbanisme, transport de proximité, logement) à des métropoles ou à des intercommunalités, dont les périmètres seraient proches des aires urbaines¹², permettrait de maximiser les gains économiques. En effet, une prise de décision au niveau

proche de l'aire urbaine (*cf.* figure 1), dont le périmètre couvre la grande majorité des interactions économiques et des déplacements quotidiens, serait plus à même de répondre aux besoins de l'ensemble des agents économiques et de prendre en compte les externalités des politiques locales. En particulier, cela permettrait de mieux prendre en compte les besoins de déplacement domicile-travail, qui sont au cœur de la définition des aires urbaines ; d'accroître les interactions formelles et informelles favorables à l'innovation et à l'emploi¹³,

(10) Rathelot R. et Sillard P. (2008), "The Importance of Local Corporate Taxes in Business Location Decisions: Evidence from French Micro Data", *The Economic Journal*. Les auteurs montrent qu'une réduction du taux d'imposition sur les entreprises de 1 % dans une commune augmente leur probabilité de s'installer dans cette commune de 1 point, sur la période 1993-2004.

(11) Frère Q., Leprince M. et Paty S. (2014), "The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending", *Urban Studies*.

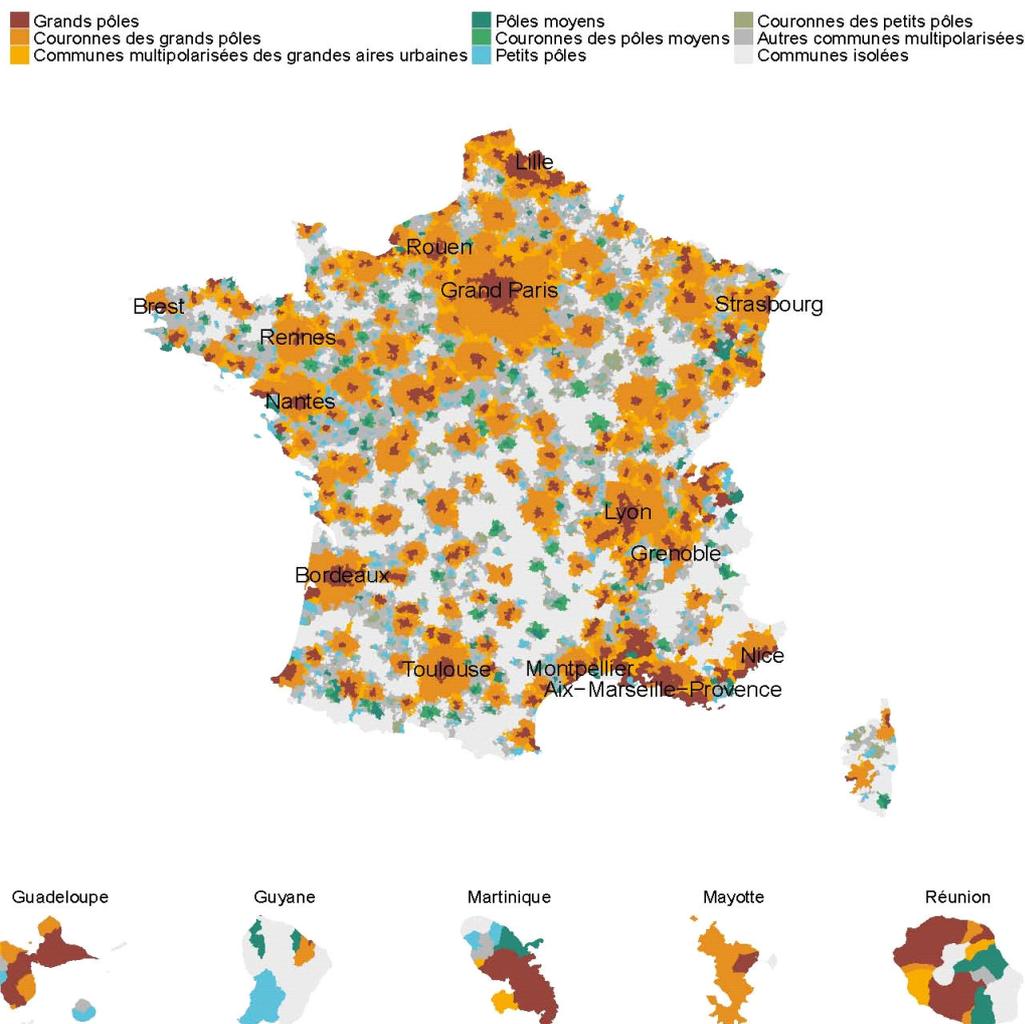
(12) L'Insee définit l'aire urbaine comme un ensemble de communes constitué par un pôle urbain d'au moins 1 500 emplois, et par des communes rurales ou une couronne périurbaine dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci. On distingue les « grandes aires urbaines » (plus de 10 000 emplois) des « moyennes » et « petites » aires urbaines (respectivement de 5 000 à 10 000 emplois et de 1 500 à 5 000 emplois).

(13) Voir par exemple Carlino G. et Kerr W. R. (2014), "Agglomeration and Innovation", *NBER Working paper* pour l'innovation ou Rosenthal S.S. et Strange W.C., (2003) "Geography, Industrial Organization and Agglomeration", *Review of Economics and Statistics* pour le marché de l'emploi. Rosenthal et Strange montrent par exemple qu'une plus grande concentration dans un secteur industriel spécifique a un impact significatif jusqu'à 25 kilomètres pour la productivité des entreprises du même secteur.

souvent très localisées ; d'éviter une concurrence fiscale excessive¹⁴ entre communes pour attirer les entreprises ou les ménages ; ou encore d'améliorer la répartition des projets immobiliers de manière à corriger les déséquilibres du marché du logement dans les zones tendues et à éviter une hausse des prix immobiliers en raison d'un manque de foncier disponible pour la construction de logements¹⁵. Au contraire, actuellement c'est au niveau de la commune que sont exercées la plupart de

ces compétences. Par exemple, les autorisations d'urbanisme (en particulier les permis de construire) demeurent une compétence des communes même si le plan local d'urbanisme (PLU) devrait être transféré aux EPCI d'ici 2017¹⁶ (loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) sauf si le quart des communes représentant 20 % de la population s'y oppose.

Figure 1 : aires urbaines en 2010



Source : Insee, IGN. Les noms des métropoles instaurées par la loi MAPTAM sont indiqués sur la carte.

(14) Charlot S. et al. (2012), "Does Fiscal Cooperation Increase Local Tax Rates in Urban Areas?", *Regional Studies*. Les auteurs suggèrent par exemple que l'intercommunalité limitait la compétition sur la taxe professionnelle dans les communes sur la période 1993-2003.

(15) Combes P.P. et al. (2012), "The Cost of Agglomeration: Land Prices in French Cities", *IZA Discussion Papers* n° 7027. Les auteurs estiment qu'un doublement de la densité génère une augmentation du prix du foncier de 65 %.

(16) Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

De plus, concentrer ces compétences économiques de proximité au niveau de l'intercommunalité pourrait accroître la densité de population de certaines aires urbaines et engendrerait à son tour des gains économiques notamment via un accroissement de la productivité, à condition de fournir les moyens suffisants pour éviter les phénomènes de congestion. En effet, l'OCDE a montré que l'existence d'une structure de gouvernance centrale pour un groupe de communes a des effets positifs sur la densité¹⁷. Les « effets d'agglomération » passent alors par plusieurs canaux complémentaires renforcés par une plus grande concentration de la population (c'est-à-dire de la densité) : un meilleur appariement de la demande et de l'offre de travail, un échange

et une diffusion de l'information plus fluides, une offre de biens publics (infrastructures, transports etc.) mieux adaptée, un accès à un marché des fournisseurs de biens intermédiaires plus large et concurrentiel, ce qui permet une réduction des coûts ; ainsi qu'un accès à des consommateurs plus nombreux et diversifiés, ce qui permet des économies d'échelle. La littérature récente à ce sujet (cf. Encadré 2) estime qu'un doublement de la densité pourrait générer des gains sur la productivité pouvant aller jusqu'à 5 %. En revanche, un renforcement de la densité qui ne serait pas accompagné d'une politique adaptée en matière de logement ou de transport pourrait avoir des effets négatifs sur la productivité du fait de phénomènes de congestion (foncier, marché du travail, réseaux de transport, pollution etc.).

Encadré 2 : Effets d'agglomération sur la productivité^a

Plusieurs canaux peuvent expliquer une augmentation de la productivité dans les agglomérations : un meilleur appariement sur les marchés des produits (biens et services) et du travail, une meilleure circulation de l'information, des collaborations plus faciles (par exemple entre les fournisseurs et les employés), des économies d'échelle etc. Il est toutefois difficile de distinguer les différents effets et il n'est pas aisé d'identifier l'effet causal de la densité sur la productivité. En particulier, les modèles permettant d'évaluer ce type de lien peuvent omettre, parce qu'elles ne sont pas disponibles, certaines variables déterminantes, à la fois au niveau agrégé (par exemple sur les niveaux de biens publics, qui sont corrélés à la densité et qui influent sur la productivité) et au niveau des individus (par exemple sur la préférence de certains groupes d'individus pour des zones ayant des caractéristiques spécifiques non mesurables). Il peut également exister un problème de causalité inverse notamment lié à des effets de sélection (les individus et les entreprises vont aller dans les endroits avec les perspectives de profit les plus fortes, ce qui augmente la densité, (Combes et al., 2008^b)).

En comparaison internationale, les études disponibles estiment l'élasticité entre la densité d'une agglomération et sa productivité entre 0,04 et 0,07, c'est-à-dire qu'un doublement de la densité locale augmente la productivité des entreprises et des travailleurs entre 3 et 5 %. Toutefois, cet effet diminue lorsque sont pris en compte des effets de sélection : l'élasticité moyenne passe alors à 0,02. Sur données françaises, Combes et al. (2010)^c trouvent une élasticité proche de 0,04 pour la productivité totale des facteurs et 0,02 pour le salaire.

Les gains et les coûts liés aux effets d'agglomération seraient croissants mais tandis que les gains ralentiraient avec la densité de population (Au et Henderson, 2006^d), les coûts augmenteraient (convexes). Sur données anglaises, Graham (2007)^e a montré l'existence de coûts de congestion liés au transport, allant jusqu'à 30 % de l'effet d'agglomération.

L'augmentation de la densité induit des effets hétérogènes :

- Les gains sont plus forts pour les travailleurs les plus hautement qualifiés (Gould, 2007^f et Matano et Naticchioni, 2012^g) ce qui serait lié au fait que le partage d'information dans une grande agglomération est d'autant plus important que le niveau d'éducation est élevé.
- Ce sont les plus grandes entreprises (plus de 100 salariés) et les plus efficaces qui bénéficient le plus des gains d'agglomération (Combes et al., 2012^h).
- Ce sont les industries high-tech et les services qui bénéficient le plus de ces gains (Combes et al. 2008).

Enfin, les effets d'agglomération décroissent également très rapidement avec la distance. Les études montrent en outre que les effets d'agglomération sont rarement significatifs au-delà d'une distance de 100 kilomètres et le seuil est souvent inférieur.

- a. Combes P.P. et Gobillon L. (2015), "The Empirics of Agglomeration Economies", *Handbook of Urban and Regional Economics*.
 b. Combes P.P. et al. (2008), "Spatial wage disparities: Sorting matters!", *Journal of Urban Economics*.
 c. Combes P.P. et al. (2010), "Estimating agglomeration effects with history, geology, and worker fixed-effects". In Glaeser, Edward L., Editor, *Agglomeration Economics*.
 d. Au C.C. et Henderson J. V., (2006) "Are Chinese cities too small?", *Review of Economic Studies*.
 e. Graham D.J. (2007), "Variable returns to agglomeration and the effect of road traffic congestion", *Journal of Urban Economics*.
 f. Gould E. (2007), "Cities, workers and wages: A structural analysis of the urban wage premium", *Journal of Urban Economics*.
 g. Matano A. et Naticchioni P. (2012), "Wage distribution and the spatial sorting of workers", *Journal of Economic Geography*.
 h. Combes P.P. et al. (2012), "The productivity advantages of large markets: Distinguishing agglomeration from firm selection", *Econometrica*.

(17) Ahrend R. et al. (2014), "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations", OCDE *Regional Development Working Papers*.

Par ailleurs, une structure administrative des aires urbaines moins fragmentée (définie par le nombre de municipalités par habitant) aurait, à densité donnée, un effet positif sur la productivité selon l'OCDE¹⁸. Sur les pays étudiés (Allemagne, Espagne, États-Unis, Mexique, Royaume-Uni), l'OCDE montre que la fragmentation administrative aurait des effets négatifs sur l'activité économique notamment du fait d'un sous-investissement en matière d'infrastructures, d'une utilisation sous-optimale des ressources foncières (effet de congestion) ou encore d'une complexité administrative accrue pour les entreprises. Ainsi, pour une taille d'aire urbaine donnée, un nombre de municipalités deux fois plus élevé au sein d'une aire urbaine est associé à une productivité plus faible d'environ 6 %. Cet effet négatif d'un nombre de municipalités trop important peut être atténué par l'existence d'un organe de gouvernance central, la productivité ne serait alors que 3 % plus faible.

Sur cette base, l'OCDE a présenté une évaluation partielle de l'impact de la loi MAPTAM : elle évalue¹⁹ à +0,3 pt de PIB à 5 ans l'effet potentiel de la création des métropoles de Paris et d'Aix Marseille (et à environ 1 point à 10 ans). Ces estimations quantitatives, qui ne prennent pas en compte l'impact potentiel positif de l'accroissement de la densité, doivent néanmoins être considérées avec précaution car les contours des nouvelles structures métropolitaines doivent être précisés. De même, le cas atypique de la métropole parisienne, très fragmentée et de très grande taille, rend délicate la méthodologie utilisée dans le cadre de cette évaluation.

2.2 Les régions, à condition d'être suffisamment grandes et économiquement cohérentes, semblent l'échelon pertinent pour organiser une stratégie économique et assurer la répartition de l'activité sur leur territoire

Certaines activités doivent être organisées à une plus grande échelle que l'aire urbaine ou la métropole. La région, à condition d'être suffisamment grande, paraît a priori plus appropriée pour constituer des pôles d'activité favorables à l'innovation et pour définir les stratégies économiques territoriales. Ces grandes régions, grâce à des compétences en termes d'environnement et de développement économique (aide au développement des entreprises, formation supérieure et professionnelle etc.)

d'une part et grâce à une demande plus large et accessible d'autre part, favoriseraient les gains liés aux spécialisations productives et à la concentration des activités autour de pôles de compétitivité plus efficaces via des rendements d'échelle croissants. Actuellement, certaines régions ont au contraire un périmètre trop restreint et parfois mal adapté à la géographie économique et un grand nombre d'entre elles ne possèdent pas de grandes métropoles. L'optimisation du découpage territorial impliquerait de tenir compte de la géographie des chaînes de production et des déplacements de certains travailleurs entre deux régions ou départements. Comme souligné par une étude de France Stratégie²⁰, la cohérence économique des régions est renforcée par le nouveau découpage régional issu de la loi du 16 janvier 2015. En effet, il réduit le nombre de départements ayant plus de liens économiques (mesurés par l'intensité des déplacements domicile-travail et les liens d'actionnariat) avec une autre région que celle à laquelle ils appartiennent. Toutefois, l'impact économique d'un accroissement de la taille des régions et du renforcement de leur rôle dans le développement économique demeure incertain et n'a fait l'objet d'aucune évaluation macroéconomique à ce jour. Une telle évaluation devrait par ailleurs prendre en compte les moyens qui sont confiés aux régions (les échelons comparables dans des pays comme l'Allemagne peuvent avoir des budgets plus importants²¹).

Des régions suffisamment grandes pourraient par ailleurs favoriser une répartition cohérente de l'activité dans leur périmètre. En effet, dans un contexte de baisse des dotations de l'État, de redistribution géographique implicite grâce à certains revenus non-marchands (notamment les retraites), et de « métropolisation »²² de l'économie (liée aux effets d'agglomération présentés plus haut dans la note), se pose la question de la péréquation entre les territoires²³. Alors que certains territoires tirent pleinement parti de ces évolutions, d'autres, notamment dans les zones rurales, peuvent les subir. La région serait alors l'échelon le plus approprié pour veiller à établir une synergie entre ces territoires. Par exemple les travaux d'Askenazy et Martin (2015) suggèrent d'encourager la mobilité infra-régionale tout en privilégiant l'activité dans les grandes agglomérations²⁴. En outre, avec des compétences en matière de transports interurbains et de formation professionnelle, la région serait en mesure de conduire une politique de libération des freins à la

(18) Ahrend R. et al. (2014), "What make cities more productive? Evidence on the Role of Urban Governance from five OECD countries", *OCDE Regional Development Working Papers*.

(19) OCDE (2015), « Les réformes structurelles en France: impact sur la croissance et options pour l'avenir ».

(20) Amabile A., Bernard C., Épaulard A. (2015), « Réforme territoriale et cohérence économique régionale », *France stratégie*.

(21) Giuily E. et Régis O. (2015), « Pour en finir (vraiment) avec le millefeuille territorial », *Éditions Archipel* : « Les Länder représentent 40 % des dépenses publiques contre 13 % seulement, si l'on additionne régions et départements, en France ».

(22) Davezies L. et Pech T. (2014), « La nouvelle question territoriale », *Terra Nova*.

(23) Lajudie B. (2014), « Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? », *France Stratégie*.

(24) Askenazy P. et Martin P. (2015), « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Conseil d'analyse économique*.

mobilité résidentielle qui entravent le dynamisme des bassins de vie et l'appariement sur le marché du travail notamment entre aires urbaines²⁵, ainsi que d'améliorer l'accès et l'adéquation des formations professionnelles adaptées aux besoins de l'économie régionale.

La loi du 16 Janvier 2015 prévoit que la carte régionale (cf. figure 2) issue des débats parlementaires puisse être enrichie d'une modification à la marge de l'appartenance de certains départements. La réforme permet en effet aux départements qui le souhaitent d'être rattachés à une autre région que

celle prévue dans le texte²⁶. Cette possibilité ouvre la voie à des régions plus cohérentes économiquement (niveau intra-régional) et moins inégales (niveau inter-régional) en fonction de l'évolution de la géographie économique. Dans cette optique, pourraient être pris en compte par exemple les liens économiques des départements au sein de leur région (temps moyen de trajet vers la capitale régionale, intensité des déplacements, intensité des liens financiers) ainsi que le poids économique et démographique des régions²⁷.

Figure 2 : nouvelle organisation régionale en France métropolitaine issue de la loi du 16 janvier 2015



Source : Open Street Maps.

Note de lecture : les frontières des départements actuels sont en blanc, celles des régions actuelles en noires, et les nouvelles régions sont identifiées par les couleurs.

(25) El Kasmi S. (2013), « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ? », *Lettre Trésor-Eco* n°116.

(26) L'article L4122-2-2 du Code général des collectivités territoriales dispose qu'un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales. À partir du 1^{er} Janvier 2016, le changement requiert une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Avant cette date, une consultation des électeurs est organisée et doit recueillir une majorité absolue des suffrages correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

(27) *Op. cit.* note 20.

3. Outre les gains économiques, la réforme territoriale pourrait être source d'efficacité et d'économies pour les administrations locales

La réforme territoriale peut également favoriser la réduction des dépenses locales notamment par la fusion de collectivités. L'effet d'une fusion sur la dépense des collectivités est *a priori* ambigu. La fusion peut permettre des économies d'échelle et limiter les comportements mimétiques par lesquels une collectivité cherche à offrir les mêmes services que ses voisins²⁸. En revanche, ces économies peuvent être contrebalancées par l'augmentation de la gamme de service proposée par les collectivités locales²⁹ : avec un plus grand marché, la collectivité peut décider de payer les coûts fixes pour certains services non offerts par les collectivités plus petites. Cet effet est habituellement appelé « effet zoo » dans la littérature économique³⁰. Dans cette logique, la réforme territoriale et la baisse des dotations de fonctionnement aux collectivités locales de 10,7 Md€ sur la période 2015-2017 sont complémentaires : cette baisse

des concours financiers de l'État aux collectivités qui doit altérer la structure de leurs recettes a également pour but d'inciter à une dépense plus efficiente de leur part et à une meilleure organisation de l'offre de services publics.

Des expériences étrangères suggèrent que les fusions de collectivités peuvent conduire à diminuer la dépense par habitant, sans diminution du niveau de service. Si certaines études n'ont pas mis en évidence d'effet sur la dépense (Suisse, Finlande, land du Bade-Wurtemberg en Allemagne³¹), d'autres ont pu mesurer des gains budgétaires importants, pouvant aller jusqu'à 9 % de la dépense totale dans le cas de fusions de collectivités au Danemark, en Israël et en Allemagne (land du Brandebourg)³². Les effets positifs sur la dépense publique seraient visibles à moyen terme.

Sandro MARTIN, Arthur SOULETIE, Sébastien TURBAN

(28) *Op. cit.* note 11.

(29) Mais qui engendrerait dans ce cas des gains de bien-être ou d'efficacité économique.

(30) Oates W.E. (1988), "On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*.

(31) Suisse : Widmer P. K., Elias G. et Zweifel P. (2012), "Improving efficiency through consolidation of jurisdictions? Evidence from the cantons of Switzerland", *Working Paper*.

Finlande : Moision A. et Uusitalo R. (2013), "The impact of municipality mergers on local public expenditures in Finland", *Public Finance and Management*.

Allemagne : Fritz B. (2013), "Fiscal Effects of Municipal Amalgamation Evidence from a German State" *Working Paper*.

(32) Danemark : Welling-Hansen S. et al. (2012), "Fiscal management effects of municipal mergers: Steering away from or entering Debtors' prison?", *Working Paper*.

Israël : Reigenwerts Y. (2012), "Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel", *Journal of Urban Economics*.

Allemagne : Blesse S. et Baskaran T. (2013), "Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State", *Working Paper*.

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Septembre 2015

n°153. La situation économique mondiale à l'été 2015 : l'activité mondiale ralentirait en 2015, dans le sillage des économies émergentes

Laetitia François, Boris Guannel, Thomas Gillet, Julien Lecumberry, Ysaline Padieu, Alexandre Tavin

Août 2015

n°152. L'exercice européen de projections des dépenses de retraites : à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France

Julia Cuvilliez, Geoffrey Lefebvre, Pierre Lissot, Yves Dubois, Malik Koubi

n°151. Comment traduire les climats des affaires en termes de croissance ?

Tanguy Rioust de Largentaye, Dorian Roucher

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Derniers numéros parus

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.