

Concurrence fiscale et intercommunalité

Thierry Madiès,

Université d'Evry et Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, LAEP

Après avoir présenté les principaux résultats concernant les effets de la concurrence fiscale sur l'offre de biens publics locaux et les taux d'impôt d'équilibre, nous poserons la question de la coopération fiscale intercommunale comme moyen de réduire les disparités de taux de taxe professionnelle. Nous montrerons alors, qu'à défaut d'avoir pu imposer la fusion de communes comme dans d'autres pays, l'élargissement de la zone de prélèvement de la taxe professionnelle peut se révéler économiquement efficace même si elle soulève deux types de difficultés. En premier lieu, il s'agit de délimiter le territoire de prélèvement : national comme le suggère le Conseil des impôts, régional, départemental ou plus pragmatiquement en essayant de fédérer les groupements de communes préexistants (loi du 6 février 1992). En second lieu, se pose la question de la participation de communes de taille différente - communes « centres » et communes « périphériques » - à un groupement de communes car la concurrence ne s'exerce pas de la même façon sur les unes et sur les autres. Nous dresserons enfin un bilan des groupements de communes à fiscalité propre.

L'impact de la fiscalité locale sur les décisions de localisation des entreprises est un vaste débat dont les prémisses se trouvent dans les écrits de Tiebout (1956). Pour cet auteur, la concurrence entre Etats fédérés devait permettre aux entreprises comme aux individus de révéler leurs préférences dans leur choix de localisation et donc d'aboutir à un équilibre optimal entre le niveau des services collectifs et la pression fiscale.

Cette question est particulièrement pertinente en France où le morcellement de la carte administrative communale (avec plus de 36000 communes) risque d'exacerber cette compétition, notamment dans les agglomérations urbaines, sous forme de baisse des prélèvements locaux. En effet, si les entreprises choisissent la région ou le département d'implantation pour des raisons qui ont trait essentiellement au marché desservi ou au taux de salaire local, il reste que, dans une perspective de micro-localisation, la taxe locale sur les entreprises peut se révéler une variable discriminante ¹.

1. Toutefois, comme le fait justement remarquer Guengant (1991), la mise en concurrence des communes par de nouvelles entreprises ne signifie pas pour autant que les politiques locales aient une influence significative sur les choix de localisation des entreprises. Cela peut tout simplement signifier que les entreprises sont parfaitement informées de la surenchère entre communes et que les exonérations fiscales et subventions en tout genre constituent une aubaine (King, Mc Afee et Welling, 1990).

Le manque de concertation entre communes conduit, en théorie, à un appauvrissement des services publics locaux car ces dernières ne prennent pas en compte les conséquences de leurs décisions sur les autres localités (Zodrow et Mieszkowsky, 1986 ; Wildasin, 1988 ; Hoyt, 1991). Les taux d'impôt d'équilibre se révèlent alors trop faibles voire négatifs selon les modèles (Bond et Samuelson, 1986 ; Hands et Mann, 1987 ; Coates, 1993).

A l'inverse, un comportement coopératif peut permettre d'atteindre un équilibre fiscal Pareto-optimal. Si elle est souhaitable, la coopération fiscale peut toutefois se révéler difficile à mettre en œuvre dans le cas de communes de taille et de potentiel fiscal différents (Bucovetsky, 1991 ; Wilson, 1991 ; Kanbur et Keen, 1993). Enfin d'autres auteurs, à la suite de Brennan et Buchanan (1980), mettent l'accent sur le caractère contre-productif de la consolidation fiscale ² quand les décideurs locaux se comportent comme des Leviathans ³.

Après avoir présenté les principaux résultats concernant les effets de la concurrence fiscale sur l'offre de biens publics locaux et les taux d'impôt d'équilibre, nous donnerons quelques éléments empiriques permettant de montrer que cette concurrence reste limitée, du moins en matière de taxe professionnelle. Nous poserons ensuite la question de la consolidation fiscale intercommunale comme moyen de réduire les disparités de taux de taxe professionnelle car, comme le rappelait récemment le Conseil des impôts, « toute modernisation de la taxe professionnelle qui ne s'attacherait à traiter que la seule assiette du prélèvement sans toucher aux taux serait frappée d'inefficacité ».

Nous nous intéresserons plus particulièrement à l'intercommunalité à fiscalité intégrée dont le cadre juridique a été défini par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 ⁴. Celle-ci constitue à notre avis le seul moyen de répondre, à terme, à la fois à la question de l'aménagement du territoire et à celle de la réforme de la taxe professionnelle. Nous insisterons sur la politique d'incitation définie par le législateur pour amener les communes à coopérer et sur l'évolution de la pression fiscale locale après que soit intervenue la création de communautés de communes avec une taxe professionnelle de zone ou d'agglomération.

2. Le terme de consolidation fiscale est utilisé dans son acception anglo-saxonne pour désigner toutes les modalités de révision des structures communales œuvrant dans le sens d'une réduction du morcellement communal.

3. Un gouvernement Leviathan est un gouvernement qui cherche à tirer le maximum de profit du fait qu'il est au pouvoir. Ce type de comportement se situe à l'opposé de l'hypothèse de « despote bienveillant » retenue généralement par la théorie économique normative.

4. Par groupements de communes à fiscalité intégrée, on entend les communautés de communes ayant une taxe professionnelle de zone ou ayant opté pour la taxe professionnelle d'agglomération et les communautés de villes.

Concurrence entre communes, externalités fiscales et dégradation de l'offre de services publics locaux

La concurrence fiscale a fait l'objet d'un nombre important de contributions dans le cas où l'économie étudiée est composée d'un nombre de collectivités locales suffisamment élevé pour qu'aucun gouvernement local ne puisse influencer, ni sur les variables nationales (essentiellement le prix des biens et des facteurs de production), ni sur le comportement des autres gouvernements ⁵.

Ce cadre d'analyse, analogue à celui de la concurrence pure et parfaite de la théorie des marchés, permet de conclure à une offre insuffisante des biens publics locaux lorsque ces derniers sont financés par une taxe locale sur les entreprises prélevée à la source et que le capital industriel est parfaitement mobile entre les différentes collectivités locales. La littérature plus récente, à la suite de l'article de Wildasin (1988), suppose de façon alternative que les collectivités locales peuvent être suffisamment importantes pour adopter des comportements stratégiques, notamment en pesant, par l'intermédiaire de leur politique fiscale, sur le retour net sur investissement.

1. Le modèle standard de concurrence fiscale ¹

L'économie considérée, celle d'une agglomération ou d'un bassin d'emploi, est composée de N communes ($i=1, \dots, N$) qui font face à des fonctions de demande et d'offre sur le marché des biens et des facteurs qui sont relativement élastiques et qui cherchent à attirer du capital productif supposé se déplacer sans coût ².

Dans chaque commune, les ménages, supposés sédentaires, possèdent un facteur fixe (des terrains ou tout autre actif spécifique) et un facteur mobile taxé, le capital productif. Le stock de capital est fixe au niveau de l'agglomération et il est détenu selon le cas par les individus résidents ou par des propriétaires extérieurs.

¹ Le modèle standard de concurrence fiscale a fait l'objet de nombreuses extensions qu'il n'est pas nécessaire de développer ici. Pour une revue complète de la littérature sur le sujet, voir Madiès (1997, p. 19 et suivantes).

² Comme le souligne Favardin (1996), le capital doit être considéré comme parfaitement divisible, c'est-à-dire constitué d'un continuum d'investisseurs de taille insignifiante pris isolément. On ne tient donc pas compte, dans ce type de littérature, des interactions stratégiques entre les entreprises et les collectivités locales. Le lecteur intéressé par des modèles de négociation entre une entreprise et des collectivités locales pourra se référer à Doyle et Van Wijnbergen (1984), Bond et Samuelson (1986), Black et Hoyt (1989) et King, Mc Afee et Welling (1990).

⁵ Des articles comme ceux de Beck (1983), Zodrow et Mieszkowsky (1986), Wilson (1986) ou Oates et Schwab (1988, 1991) sont représentatifs de ce type d'approche.

Le stock global de capital productif, \underline{K} , est considéré comme donné et K_i représente le volume de capital productif investi dans la collectivité i de sorte que :

$$\sum_i K_i = \underline{K} \quad (\text{E.1})$$

Le capital et le facteur fixe servent à produire un bien privé, échangé sur un marché parfaitement concurrentiel et considéré comme un numéraire³. La technologie de production est à rendements constants et on exclut tout effet de substitution entre ces deux facteurs de production suite à une modification de leur prix relatif.

La fonction de production du bien privé s'écrit :

$$f_i(K_i) \text{ avec } f_i' > 0 > f_i'' \quad (\text{E.2})$$

Le capital est supposé parfaitement mobile entre les différentes communes. Les investisseurs recherchent donc la localisation qui offre le meilleur rendement après impôt. A l'équilibre, le rendement net du capital, r , est donc partout identique:

$$f_i'(K_i) - t_i = \rho^4 \quad i = 1, \dots, N \quad (\text{E.3})$$

Les résidents perçoivent un taux de salaire qui correspond au revenu résiduel une fois que le capital a été rémunéré à sa productivité marginale. En l'absence d'épargne, les individus consomment tout leur revenu, déduction faite, bien évidemment, des impôts payés :

$$x_i = R_i - H_i = f(K_i) - K_i f'(K_i) + \theta \rho \underline{K} - H_i^5 \quad (\text{E.4})$$

Le premier argument de x_i , la consommation par tête de bien privé, représente le revenu du facteur résiduel (par exemple le salaire si le travail est le facteur fixe), le second correspond aux revenus du capital et le troisième aux impôts forfaitaires payés par chaque individu résident dans la localité considérée.

Les résidents d'une commune, supposés identiques dans leurs goûts et leur revenu, ont une fonction d'utilité dont les deux arguments sont la consommation de bien privé, x_i et un bien public local, z_i qui ne fait l'objet d'aucun effet de débordement dans son utilisation⁶.

La fonction d'utilité de l'individu représentatif s'écrit :

$$U(x_i, z_i) \quad (\text{E.5})$$

avec $\partial U_i / \partial x_i > 0$; $\partial U_i / \partial z_i > 0$; $\partial^2 U / \partial x_i^2 < 0$; $\partial^2 U / \partial z_i^2 < 0$

Le bien public local est financé par une taxe unitaire sur le capital prélevée à la source, t_i et par un impôt forfaitaire payé par les résidents, H_i .

L'équilibre budgétaire du gouvernement se traduit donc par :

$$z_i = t_i K_i + H_i \quad (\text{E.6})$$

3. On supposera par la suite que le facteur fixe est le travail. L'offre de travail sera notée \underline{L} .

4. (E.1) et (E.3) fournissent un système de $n+1$ équations (dont n indépendantes) qui est suffisant pour déterminer l'allocation optimale du capital entre les différentes collectivités locales et le rendement net du capital comme des fonctions du vecteur d'imposition $t = (t_1, \dots, t_p, \dots, t_p)$.

5. Dans l'expression (E.4), le terme θ représente la part du stock de capital détenu par l'individu représentatif dans chacune des collectivités.

6. On supposera que le bien public local est produit exclusivement à partir du bien privé : ces deux biens sont donc des substituts parfaits et le coût marginal du bien public local se résume à un coût d'opportunité en terme de bien privé.

Se pose enfin la question de la modélisation des choix dépensiers locaux : devant la difficulté d'obtenir une décision collective raisonnablement respectueuse des préférences individuelles, les économistes interprètent traditionnellement l'offre de bien public local (ou la dépense locale) comme le résultat de la demande d'un agent représentatif, généralement l'électeur médian (Gilbert et Derycke, 1988). Les choix dépensiers des gouvernements locaux sont donc dictés par le souci de respecter les préférences des individus à travers la fiction de l'individu représentatif.

Equilibre non coopératif et offre inefficace de biens publics locaux

La mobilité spatiale des entreprises place les communes en situation de concurrence face aux implantations économiques et peut conduire les décideurs locaux à réduire leur taux de prélèvement en dessous d'un niveau socialement souhaitable. En effet, une stratégie non coopérative, si elle peut être rationnelle du point de vue d'une commune isolée, ne constitue pas nécessairement un choix judicieux pour la société (Guengant, 1992).

Si on fait l'hypothèse que le capital industriel se déplace sans coût et qu'il est parfaitement mobile, on doit s'attendre à ce qu'une augmentation unilatérale du taux d'impôt dans une commune entraîne une réduction du capital investi dans cette collectivité et une augmentation de la base imposable dans les autres communes. Ces dernières voient leur bien-être s'accroître grâce à cette externalité fiscale positive car elles peuvent utiliser ce supplément de base imposable, soit pour augmenter leur offre de biens publics locaux à taux d'impôt inchangé, soit pour baisser leur taux d'impôt sur le capital pour un niveau de dépense donné (ou pour faire les deux).

2. Mobilité de la base imposable et externalités fiscales

Si toutes les collectivités locales sont identiques, alors une augmentation unilatérale du taux d'impôt local sur les entreprises dans une commune i réduit sa base imposable comme le montre l'équation (E.7) :

$$\frac{dK_i}{dt_i} = \frac{1}{f_i''} \left(1 - \frac{1}{N} \right) < 0 \quad (\text{E.7})$$

Une augmentation du taux d'impôt sur le capital productif dans une localité i a un effet dépressif sur le retour net sur investissement comme le montre l'équation suivante :

$$\frac{dp}{dt_i} = - \frac{K'_i}{\sum_{j=1}^N K'_j} = -1/N < 0 \quad (\text{E.8})$$

L'augmentation du taux d'impôt local dans la commune i se traduit par des délocalisations dont bénéficient chacune des autres localités ($i \neq j$) :

$$\frac{dK_j}{dt_i} = - \frac{1}{f''} \frac{1}{N} > 0 \quad (\text{E.9})$$

Le retour net sur investissement et l'ampleur des externalités fiscales varient de façon inversement proportionnelle au nombre de communes que compte l'agglomération ou le bassin d'emploi considéré. Quand le nombre de communes tend vers l'infini, $\frac{d\rho}{dt_i} \approx 0$ et $\frac{dK_j}{dt_i} \approx 0$. Les communes possèdent une part tellement faible de l'investissement total que leurs choix fiscaux n'altèrent pas le bien-être de chacune de leurs concurrentes, prises séparément.

Le concept de solution utilisé pour résoudre le jeu non coopératif entre collectivités locales est l'équilibre de Nash. On suppose ainsi que chaque commune choisit son taux d'impôt sur le capital de façon à maximiser l'utilité de l'individu représentatif en considérant comme donné les taux d'impôt de ses concurrentes.

On montre alors généralement que le bien public local est produit de façon sous-optimale. En effet, le bénéfice marginal retiré d'un franc de dépenses publiques supplémentaires financé par une augmentation de l'impôt local sur les entreprises est supérieur, à l'équilibre, au coût marginal en terme de bien privé (ici égal à un). Le bien-être des ménages pourrait donc être amélioré en allouant davantage de bien privé à la production du bien public local.

L'offre inefficace du bien public local est le résultat du comportement non coopératif des décideurs locaux. Responsables du seul bien-être de leurs résidents, les autorités locales surestiment, en effet, le coût marginal de la dépense publique. Les décideurs locaux prennent en compte non seulement le coût unitaire de production du bien public local mais aussi le coût lié au fait qu'une augmentation du taux d'impôt sur le capital industriel se traduit par une érosion de la base imposable et donc une baisse du revenu privé des agents résidents.

Si l'on considère l'économie dans son ensemble, ces délocalisations ne sont pas une perte sèche car elles vont forcément bénéficier à d'autres collectivités locales. Un planificateur, qui produirait le même type de services publics pour l'économie toute entière, n'évaluerait pas le coût social de la dépense publique de la même façon que chacun des gouvernements pris séparément car il internaliserait les externalités fiscales. L'offre de services publics s'en trouverait donc augmentée.

3. L'Équilibre de Nash fiscal

Un vecteur t^* est un équilibre de Nash fiscal si, pour tout i , t_i^* est la solution du programme suivant :

$$\begin{aligned} & \underset{t_i}{\text{Max}} \quad U_i(x_i, z_i) \\ & x_i = f_i(K_i, t_i) - K_i(t_i) f'_i(K_i, t_i) + \theta_i \rho(t_i) K_i \\ \text{s.c.} \quad & z_i = t_i K_i(t_i), \\ & t_j = t_j^*, j \neq i \end{aligned} \quad (\text{E.10})$$

La résolution du programme précédent, quand la concurrence s'exerce entre des communes parfaitement identiques, s'écrit pour la commune i :

$$\frac{\partial U}{\partial x_i} \frac{dx_i}{dt_i} + \frac{\partial U}{\partial z_i} \frac{dz_i}{dt_i} = 0 \quad (\text{E.11})$$

En dérivant la contrainte budgétaire privée par rapport à t_i on obtient ¹ :

$$\frac{dx_i}{dt_i} = -K_i < 0 \quad (\text{E.12})$$

En dérivant la contrainte budgétaire de la commune, on obtient :

$$\frac{dz_i}{dt_i} = K_i \left(1 + \frac{N-1}{N} K_i' \frac{t_i}{K_i} \right) \quad (\text{E.13})$$

Si l'on substitue les expressions (E.12) et (E.13) dans l'expression (E.11), on montre qu'à l'équilibre l'offre de bien public local est inefficace :

$$TMS_i = \frac{1}{1 + \frac{(1-m)t_i e_i}{r+t_i}} > 1 \quad (\text{E.14})$$

avec $TMS_i = (\partial U_i / \partial z_i) / (\partial U_i / \partial x_i)$, $\varepsilon_i = K_i' / K_i (\rho + t_i)$ et $m = \theta_i = 1/N$

1. Il suffit de dériver la contrainte de budget privée pour obtenir :

$$\frac{dx_i}{dt_i} = F'(K_i) - (\rho + t_i) \frac{dK_i}{dt_i} - K_i \left(\frac{d\rho}{dt_i} + 1 \right) + \theta_i \frac{d\rho}{dt_i} K_i$$

Or $d\rho/dt_i = -m = -\theta_i$ et par définition, $\theta_i K_i = K_i'$. D'où l'expression (E.12).

Concurrence fiscale et localisation des entreprises : quelques éléments empiriques

La concurrence entre collectivités locales reste très difficile à cerner empiriquement. Comment évaluer, en effet, que la fourniture de biens publics locaux dans une économie donnée est sous-optimale ou que les taux de prélèvement pratiqués par les décideurs locaux relèvent d'une stratégie du moins-disant fiscal ?

Le modèle que nous avons présenté repose sur l'hypothèse essentielle selon laquelle les entreprises sont sensibles aux différentiels fiscaux entre

les collectivités locales en concurrence. Autrement dit, le résultat de sous-optimalité de l'offre de biens publics locaux est étroitement lié à l'élasticité de l'offre de capital industriel au taux d'impôt local. Si les études économétriques concernant l'impact de la fiscalité locale sur les choix de localisation des entreprises sont nombreuses aux Etats-Unis, elles ne permettent pas de conclure le plus souvent dans un sens ou dans l'autre.

L'étude la plus exhaustive est sans doute celle de Bartick (1991), citée par le Conseil des impôts (1997). Cet économiste établit, à partir d'un large échantillon de données statistiques locales sur différentes villes dans différents Etats, des corrélations robustes entre les écarts de pression fiscale, et leur impact sur l'activité des entreprises. Il a notamment mesuré l'élasticité moyenne de la réaction des entreprises aux variations de la fiscalité locale. Celle-ci étant de 0,25, cela signifie, que toutes choses égales par ailleurs, une différence de 10 % au niveau des impôts locaux se traduit par un écart de 2,5 % au niveau de l'activité des entreprises.

Ce résultat, s'il va dans le sens d'une concurrence fiscale, du moins au sein des agglomérations, doit toutefois être tempéré par d'autres études, non citées par le Conseil des impôts, comme celles de Willis (1985), Wren (1987), Wolkoff (1985), Newman et Sullivan (1988), Papke (1991) ou encore Wassmer (1994) qui laissent le lecteur plus circonspect. Wassmer montre en particulier que les politiques d'incitation fiscale, étudiées sur le territoire de la métropole de Detroit, n'ont pas les mêmes effets selon les caractéristiques locales de la zone dans laquelle elles sont mises en place (densité d'habitations résidentielles, taux de chômage local, ...). Ainsi, dans 31 % des villes, ces incitations fiscales ont un effet positif, dans 25 % des cas elles n'ont pas d'effet significatif et dans 44 % leur effet est négatif.

En France, en revanche, les travaux économétriques sont quasiment inexistant, faute d'informations suffisamment désagrégées. Deux études se distinguent par leur originalité : celles de Guengant (1992) et de Houdebine et Schneider (1997).

Le premier soutient qu'il existe vraisemblablement une liaison étroite entre le taux de taxe professionnelle et le prix du terrain industriel, la variation du prix du terrain neutralisant les inégalités locales d'imposition⁶. Ceci permet d'expliquer pourquoi, même au niveau le plus fin, il est difficile économétriquement de trouver un impact significatif de la seule fiscalité locale sur l'implantation de nouvelles entreprises. Une analyse multivariée réalisée sur les communes d'Ille et Vilaine ayant connu de nouvelles implantations en 1988 et/ou 1989 montre que le taux administratif de taxe professionnelle n'a pas d'impact significatif sur les nouvelles implantations d'entreprises. En revanche, en recalculant le poids de l'impôt en proportion de la valeur ajoutée de l'entreprise (ou

6. Autrement dit, l'impôt municipal se capitaliserait dans le loyer du sol de sorte que dans le cas d'une capitalisation parfaite, l'imposition locale des entreprises n'exercerait aucune influence sur le développement économique.

plus exactement d'une approximation de la valeur ajoutée), les variables budgétaires et fiscales municipales deviennent significatives au seuil usuel des tests. La mise en évidence d'un phénomène de capitalisation fiscale (capitalisation parfaite, surcapitalisation ou sous-capitalisation) est toutefois plus difficile à établir et suppose de recalculer le taux de taxe professionnelle en proportion du seul coût du capital foncier et immobilier.

L'idée des seconds consiste à « mettre des prix sur les distances » en cherchant à évaluer de quelle distance un établissement qui se crée ou se développe est prêt à déplacer ses activités pour bénéficier d'un point en moins de taxe professionnelle. Houdebine et Schneider montrent, entre autres, que pour un écart de taux de 10 points de taxe professionnelle, une entreprise sera prête à délocaliser ses activités futures d'au moins 6 kilomètres. Comme de tels écarts n'ont rien de rares, notamment autour des grandes villes, l'impact de la taxe professionnelle pourrait être plus significatif que prévu.

Il ne faut pas non plus oublier que la prise en charge par l'Etat d'une part de plus en plus importante de la taxe professionnelle peut aussi expliquer la difficulté à faire apparaître une relation entre le niveau de prélèvement et la localisation des entreprises. Celles-ci transfèrent une partie de l'impôt dont elles sont redevables vers le contribuable national, non seulement grâce au mécanisme de la déductibilité, mais aussi par le jeu du plafonnement au titre de la valeur ajoutée.

Les études statistiques sur la localisation des entreprises peuvent être utilement complétées par l'observation de l'évolution de la dispersion des taux de taxe professionnelle entre collectivités locales. L'idée étant que la concurrence horizontale entre collectivités locales pour attirer de nouvelles activités devrait se caractériser par un resserrement des taux de prélèvement dans le temps de façon analogue à ce qui se passerait sur le marché des produits et des facteurs.

Le Conseil des impôts s'est penché de façon incidente sur la question et montre que, malgré une extrême dispersion des taux de départ qui ont été initialement fixés aux différents niveaux de collectivités par référence aux anciens produits de la patente, la convergence des taux de taxe professionnelle semble opérer au seul échelon communal. Autrement dit, la concurrence en matière de taux ne jouerait qu'entre communes.

Cela semble conforme à l'idée selon laquelle les décisions d'investissement des entreprises relèvent d'un processus de choix hiérarchisé (Gilbert et Guengant, 1991). La décision d'investir étant prise, l'entreprise effectuerait un premier arbitrage entre les régions ou les départements, voire à l'intérieur d'une même agglomération en fonction de facteurs traditionnels de localisation comme l'existence d'un bassin d'emploi important, les coûts de transport ou encore la proximité de res-

sources naturelles. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'interviendraient des facteurs de micro-localisation comme le coût et la disponibilité du sol ou encore la pression fiscale locale. Malheureusement, une analyse un peu plus fine montre que la convergence des taux de taxe professionnelle n'est pas vérifiée à l'intérieur des agglomérations ou même entre communes qui appartiennent à une communauté urbaine ou qui, par la suite, ont adhéré à un groupement intercommunal à fiscalité intégrée (Madiès, 1997).

On notera, pour conclure, que la concurrence entre collectivités locales est un phénomène beaucoup plus large que la seule concurrence fiscale. Elle concerne aussi la surenchère en matière d'aides financières (notamment les aides à l'immobilier d'entreprises en France) à laquelle se livrent les collectivités pour attirer les entreprises. Les travaux théoriques comme empiriques montrent que ce type de comportement se traduit généralement par un gaspillage de ressources et par le fait que les aides locales deviennent rapidement une condition minimale d'implantation pour les entreprises (Cour des comptes, 1996).

L'intercommunalité comme une réponse possible à la question de la concurrence entre communes

A la différence des autres pays de l'Union européenne, la France a mis en place un système très complet d'intercommunalité comme le montre le tableau 1. Cette spécificité trouve son origine à la fois dans l'émiettement communal, la décentralisation, la récession économique et le refus constant des municipalités de s'engager dans une politique de fusion ou de réforme territoriale. L'Etat, de son côté, voit dans le développement de la coopération une série d'étapes vers la fusion communale jugée, certes, actuellement difficile à mettre en place pour des raisons politiques et sociologiques, mais souhaitable d'un point de vue économique (Cascales, 1993) ⁷.

De fait, comme le souligne Bernard (1988), à chaque réaffirmation solennelle du principe de libre administration des communes, le législateur s'est empressé de promouvoir la coopération : loi du 28 mars 1890

7. La promotion des fusions de communes, voire leur obligation, ne semble plus à l'ordre du jour depuis l'échec de la loi « Marcellin » de 1971 même si un des projets de Charles Pasqua, lorsqu'il était ministre de l'Intérieur, était d'appliquer la loi « PLM » (Paris, Lyon, Marseille) aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Autrement dit transformer les communautés membres de ces groupements « en arrondissements » comme dans ces trois grandes villes. Ceci revient à une forme de fusion-association. Les élus s'y étant vivement opposés, la mention de ce projet se trouve désormais restreinte à l'état de possibilité d'inspiration pour le gouvernement dans la loi du 4 février 1995.

1. Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Catégorie de groupement avec date de création	1972	1980	1988	1993	1995	1996
Sivu (1890)	9289	11664	12907	14584	14551	NC
Sivom (1959)	1243	1980	2287	2362	2106	NC
Districts (1959)	95	147	165	289	322	318
Communautés urbaines (1966)	9	9	9	9	9	10
SAN (1983)			9	9	9	9
Communautés de communes (1992)	-	-	-	554	756	894
Communautés de villes (1992)				4	4	4

Source : DGCL.

créant les syndicats intercommunaux à vocation unique en réponse à la loi du 5 avril 1884 affermissant l'autonomie municipale ; ordonnance du 5 juin 1959 instituant les syndicats intercommunaux à vocation multiples et les districts, prolongée par la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, en réponse à la consécration constitutionnelle de 1958. Persévérant dans cette direction, la loi du 6 février 1992 sur les communautés de villes et de communes fait écho à la loi du 12 mars 1982 et peut être considérée comme la dernière des grandes lois de décentralisation. Plus généralement, on est passé d'une coopération technique (ou de gestion) avec les syndicats de communes à une coopération stratégique avec les groupements à fiscalité propre et plus particulièrement avec les nouvelles mesures fiscales et financières contenues dans la loi du 6 février 1992 (Guengant, 1992).

Notre propos n'est pas ici d'analyser de façon complète l'état de la coopération intercommunale en France mais plutôt de présenter, d'un point de vue théorique et empirique, l'enjeu fiscal des regroupements de communes, notamment pour ce qui concerne la taxe professionnelle.

Si l'on montre le plus souvent que la coopération est socialement souhaitable — car elle permet d'internaliser les externalités fiscales entre communes —, elle pose bon nombre de problèmes quant à sa faisabilité. Les communes de taille et de potentiel fiscal différents peuvent ne pas être incitées à trouver spontanément un arrangement. En effet, si la concertation fiscale attire de plus en plus d'élus, les partages volontaires de taxe professionnelle sont restés pendant longtemps relativement exceptionnels, malgré la souplesse du dispositif juridique mis en place par la loi du 10 janvier 1980 (article 11) portant aménagement de la fiscalité directe locale.

4. Intercommunalité associative et fédérative

On distingue traditionnellement deux types d'intercommunalités : l'intercommunalité associative et l'intercommunalité fédérative, alors que la commission Balligand préconisait d'en arriver à l'intercommunalité de solidarité (Communes, 1996, n° 351).

L'*intercommunalité associative*, mise en œuvre par la loi du 22 mars 1890 (SIVU), par l'ordonnance de 1959 (SIVOM) et par la loi du 05 février 1988 créant le syndicalisme à la carte s'est développée dans les années soixante et soixante-dix sur le fondement de compétences déléguées volontairement (adduction d'eau, transport scolaire, voirie, ordures ménagères et assainissement) et de ressources versées sous forme de contributions. Elle représente 95 % des établissements intercommunaux et son objectif est de permettre l'exploitation d'économies de dimension. La logique sous-jacente du contrat permet de « gérer à la carte » les groupements en fonction des besoins locaux, en « déconnectant l'optimum dimensionnel politique de la commune de l'optimum technique des unités d'exploitation » (Gilbert et Guengant, 1991). Toutefois, comme le souligne Guengant (1991), « la coopération ponctuelle sur projet présente certaines limites. Notamment, une concurrence, vive, risque d'apparaître entre zones d'activité communales et syndicales. D'où parfois des transferts d'entreprises des premières vers les secondes, particulièrement mal acceptées par les municipalités pénalisées ». A cela s'ajoute aussi que l'intercommunalité associative ne permet en rien de résoudre la question du différentiels de taux de taxe professionnelle à l'intérieur d'un bassin de compétition.

L'*intercommunalité fédérative* (ou à fiscalité propre) résulte pour sa part, de l'ordonnance du 5 janvier 1959 (district), des lois du 31 décembre 1966 (communautés urbaines), du 13 juillet 1983 (syndicats d'agglomérations nouvelles, SAN). Elle s'inscrit dans une volonté d'intégration plus exigeante, avec l'exercice obligatoire de certaines compétences, des ressources propres au travers de la fiscalité et de concours financiers de l'Etat. Dans la pratique, ces structures n'ont toutefois pas permis de mettre en oeuvre de véritables politiques d'aménagement du territoire mais seulement d'assurer la gestion des services publics locaux traditionnels. Elles n'ont pas non plus permis de supprimer, ou du moins de diminuer les disparités de potentiel fiscal et de taux de taxe professionnelle entre les communes membres et, par conséquent, de réduire la pression fiscale sur les entreprises. Le dispositif a été complété par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi Joxe-Marchand, qui a donné un cadre juridique et fiscal à deux nouvelles structures de coopération entre communes, les communautés de villes et les communautés de communes.

Enfin, sur la base des travaux de la commission aménagement du Parti socialiste, Jean-Pierre Balligand préconise de dépasser ce second stade pour en arriver à une intercommunalité de solidarité qui s'organiserait autour des bassins d'emploi que sont d'une part les agglomérations (en milieu urbain) et d'autre part les pays en milieu rural. La loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 répond en partie à cette attente si ce n'est que le « pays », défini comme un lieu de solidarité

autour d'un même « bassin de vie », n'a ni structure, ni régime financier ! Notons toutefois que si le « pays » pouvait épouser les « contours politiques » du canton en zone rurale, il constituerait un périmètre tout désigné pour mettre en œuvre une politique décentralisée de solidarité intercommunale.

La consolidation fiscale comme un moyen de limiter la concurrence entre communes

Si l'intercommunalité technique gère essentiellement les besoins collectifs des populations et d'activités économiques déjà présentes sur le territoire municipal, les enjeux de la coopération stratégique - en matière de développement économique - concernent l'avenir des communes. La multiplication des groupements locaux de partage volontaire de la taxe professionnelle depuis cinq ans, dans une perspective stratégique, relève à ce titre d'une logique dominante d'efficacité économique face au risque de surenchères coûteuses pour les budgets municipaux. En effet, c'est surtout la répartition géographique de la taxe professionnelle qui est critiquée, car cette taxe va aux communes qui sont des unités administratives moins étendues que les bassins d'emploi, ce qui favorise la concurrence fiscale en période de sous-emploi.

Sans aller jusqu'à préconiser une taxe professionnelle unique qui s'inscrirait dans les limites d'un bassin d'emploi - car dans la pratique ceux-ci ne sont pas figés et reposent essentiellement sur une définition statistique peu susceptible de rencontrer l'adhésion des élus locaux -, la loi du 6 février 1992 introduit un certain nombre de dispositions fiscales et financières susceptibles de conduire non seulement à une plus grande intégration des structures déjà existantes mais aussi de promouvoir de façon concertée le développement économique local en réduisant la compétition entre communes face aux nouvelles implantations d'entreprises (Communes, 1996, n°352). Cela rejoint par ailleurs les recommandations du Conseil des impôts (1989, 1997) qui préconise entre autres d'élargir la circonscription fiscale de prélèvement de la taxe professionnelle pour réduire la disparité des taux de taxe professionnelle.

Avant de revenir sur les nouvelles formes de concertation fiscale mises en place par la loi du 6 février 1992, nous montrerons comment, d'un point de vue théorique, le regroupement de communes ou l'élargissement de la zone de perception de l'impôt local sur les entreprises peut se révéler socialement préférable à une concurrence sauvage (Hoyt, 1991 ; Wilson, 1991) avant de nous interroger sur l'incitation à coopérer de communes différentes par leur taille et leur richesse fiscale (Bucovetsky, 1991 et Wilson, 1991 ; Hwang et Choe, 1995).

Regroupement de communes ou élargissement de la zone de perception de l'impôt local sur les entreprises

Comme nous l'avons déjà souligné, plus le nombre de communes à l'intérieur d'un même espace géographique ou d'une même agglomération est élevé, plus les externalités fiscales qui contraignent les décisions fiscales des élus locaux sont importantes et génératrices de distorsions. C'est ce que font clairement apparaître les équations (E.7), (E.8) et (E.9) : le retour net sur investissement, comme les externalités fiscales et l'offre de biens publics locaux, sont fonction du nombre de communes ou plus exactement du « pouvoir de marché » qu'a chaque commune sur la matière imposable.

L'équation (E.14), quant à elle, permet de déterminer le taux d'impôt choisi par chaque commune à l'équilibre de Nash et montre simplement que l'offre de services publics locaux est, à la marge, d'autant plus élevée que le nombre de communes en situation de concurrence est faible et donc qu'elles possèdent une part élevée de matière imposable⁸.

A l'inverse, la diminution du nombre de communes permet à une commune isolée de financer davantage de services publics locaux, pour un coût identique en terme de bien privé, car les externalités fiscales sont réduites. L'utilité des individus augmente donc au fur et à mesure que les communes fusionnent ou du moins que l'on élargit l'aire de perception de l'impôt local sur les entreprises (à recettes fiscales inchangées). La raison est tout à fait intuitive : une commune qui augmente seule son taux d'impôt local pourrait certes financer davantage de services collectifs mais au détriment de sa consommation privée. Or, comme on l'a déjà souligné, une partie de la baisse de la consommation privée, due aux délocalisations, est un simple transfert de pouvoir d'achat vers d'autres collectivités. En réduisant le nombre de communes en concurrence, on internalise une partie de cette externalité, ce qui conduit à une augmentation du bien-être⁹.

8. L'effet d'une réduction du nombre de communes sur le taux d'impôt local d'équilibre est obtenu en différentiant l'équation (E.14) par rapport à m , le pouvoir de marché de la commune i et par rapport au taux d'impôt choisi par l'ensemble des communes (celles-ci étant identiques, ce taux d'impôt est le même partout à l'équilibre). On montre alors que ce dernier est, à l'équilibre, d'autant plus élevé que le nombre de communes diminue. Formellement cela s'écrit après quelques manipulations (Hoyt, 1991 pp. 130-131) :

$$\frac{dt}{dm} = \frac{t \cdot \varepsilon (\rho + t)}{\left[(\rho + t(1 + \varepsilon))^2 TMS \varepsilon_{zx} K \left(\frac{1}{z} + \frac{1}{x} \right) + (1 - m) \rho \varepsilon \right]} < 0$$

où $\varepsilon_{zx} = [d(TMS/d(z/x)) \cdot (g/x)/TMS] < 0$ est l'élasticité de substitution entre le bien privé et le bien collectif.

9. Formellement, il suffit de prendre la différentielle totale de la fonction d'utilité pour obtenir :

$$\frac{dU}{dm} = \left[TMS \cdot \frac{dz}{dt} + \frac{dx}{dt} \right] \frac{1}{\frac{\partial U}{\partial x}} \cdot \frac{dt}{dm} > 0$$

Interprété de façon plus large et davantage conforme à la réalité, ce résultat signifie que s'il existe un territoire d'indifférence des localisations — bassin d'emploi, agglomération —, une stratégie concevable de réduction des surenchères consiste à élargir le territoire de perception de l'impôt local sur les entreprises au territoire jugé pertinent en matière de développement économique local, une solution étant la création d'un groupement économique sur un périmètre supra-communal.

L'argument soulevé n'est pas nouveau — il s'inscrit dans la conception traditionnelle du fédéralisme financier qui préconise d'ajuster les « territoires » d'usage et de financement des services publics locaux — mais il permet d'envisager toutes les formes possibles d'intégration fiscale interterritoriale (taxe professionnelle de zone, taxe professionnelle d'agglomération¹⁰ et pourquoi pas taxe professionnelle départementale) à défaut d'avoir voulu un jour imposer la fusion de communes comme cela a été le cas ailleurs.

Le Conseil des impôts (1989, 1997) a souligné que l'élargissement de la circonscription fiscale pourrait être recherché à un niveau infra-départemental et a examiné le cas des zones d'emploi définies par l'INSEE ainsi que celui des circonscriptions administratives, arrondissements ou cantons^{11 12}. La simulation, opérée à produit fiscal constant, à partir d'un taux unique calculé au niveau de ces différents groupements montre clairement (tableau 2) que :

— « l'éventail des taux de taxe professionnelle est proportionnel au nombre et à la taille des collectivités locales : la réduction des écarts de taux sera d'autant plus grande que le taux sera calculé dans des circonscriptions en nombre limité ;

2. Comparaison de l'éventail des taux en cas de taux unique de taxe professionnelle

Niveau de calcul de la taxe professionnelle	Taux le plus bas	Taux le plus fort	Eventail des taux
Département (100)	13,21	26,15	1 à 1,97
Arrondissement (326)	6,22	23,10	1 à 3,7
Zones d'emploi (365)	5,27	22,77	1 à 4,3
Cantons (3645)	2,06	29,14	1 à 14
Communes (36000)	0	30	1 à 30

Source : Direction générale des impôts, Conseil des impôts, 1997.

car $TMS > 1$ d'après l'expression (E.14) et $\frac{dz}{dt} = -\frac{dx}{dt} = K$.

10. Voir *supra*.

11. On comptait en 1989 365 zones d'emploi, 326 arrondissements et 3645 cantons.

12. Notons que la question de l'élargissement de la zone de prélèvement de la taxe professionnelle peut aussi être envisagée au niveau départemental, régional et pourquoi pas national. Des simulations sur les effets redistributifs de telles réformes figurent dans les annexes du dernier rapport du Conseil des impôts (1997).

— dans le cas des arrondissements et des zones d'emploi, les taux s'établiraient en règle générale à un niveau plus faible que dans le cas d'une remontée de la taxe professionnelle au niveau départemental. »

Concurrence entre communes de taille différente et difficulté d'une coopération fiscale spontanée

Nous avons raisonné jusqu'à présent à partir de communes identiques, ce qui limite, bien évidemment, la portée de ces modèles. Bucovetsky (1991) et Wilson (1991) enrichissent l'analyse en s'intéressant à la concurrence entre une commune « centre », fortement peuplée, et une petite commune (représentative des autres communes qui gravitent autour de la « grande »)¹³. La différence de taille entre les deux communes permet d'introduire simplement des élasticités différentes de l'offre de capital productif. L'idée est alors de comparer les taux d'impôt d'équilibre, l'offre de bien publics locaux et l'incitation à coopérer ou à fusionner de ces deux communes.

Comme précédemment, on suppose que chaque localité a un comportement de Nash dans le sens où elle détermine le taux d'impôt sur le capital industriel qui maximise l'utilité de l'individu représentatif qui réside dans sa juridiction en considérant comme donné le taux d'impôt choisi par la commune concurrente.

Un certain nombre de résultats peuvent être tirés de ce type de modèles.

- *La petite commune choisit, à l'équilibre, un taux d'impôt qui est inférieur à celui de la grande.*

En effet, les deux équations (E.16) et (E.17) font clairement apparaître que les délocalisations (exprimées en nombre d'unités de capital par tête perdues par la commune i , sont d'autant plus importantes que cette commune est petite ($\partial k_i / \partial t_i < 0$ et $\partial^2 k_i / \partial t_i \partial s_i > 0$). Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, la petite commune est moins incitée à augmenter son taux d'impôt sur le capital que la grande.

De façon symétrique, les grandes communes sont moins sensibles au coût d'une augmentation de leur taux d'impôt que les petites car la perte de capital productif par tête y est plus faible. Le taux d'impôt d'équilibre est donc plus élevé dans la commune-centre, ce qui confère une externalité positive à la petite commune qui devient plus attractive pour les investisseurs privés.

13. Comme le souligne justement Bucovetsky (op.cit), la concurrence entre collectivités locales identiques pose un problème conceptuel dans le sens où l'équilibre coopératif est Pareto supérieur à l'équilibre non-coopératif. L'existence de collectivités décentralisées et fiscalement souveraines ne peut donc être justifiée que sur la base de facteurs exogènes.

5. Externalités fiscales quand les collectivités locales ont une taille différente

L'effet d'une variation du taux d'impôt local sur le stock de capital industriel d'une commune suppose de revenir, au préalable, sur quelques notations. On note k_j le rapport (capital / travail) dans la commune i , $f(k_j)$ représente la production par tête du bien numéraire et $f'(k_j)$ est la productivité marginale du capital dans la commune i ($i, j = 1, 2$). Le capital étant parfaitement mobile, l'allocation optimale de ce facteur est déterminée par l'égalisation des rendements nets dans les deux collectivités conformément à l'équation suivante :

$$f'(k_j) - t_i = f'(k_j) - t_j = f'((k_j - s_j k_i) / s_j) - t_j = \rho \quad (\text{E.15})$$

Une augmentation marginale de t_i conduit à des délocalisations de la commune i vers la commune j dont l'effet est négatif pour la première mais positif pour la seconde. L'ampleur de ces externalités diffère avec la taille des communes et peut être appréhendée en dérivant l'équation (E.15) par rapport à t_i de façon à faire apparaître les expressions $\partial k_j / \partial t_i$ et $\partial k_i / \partial t_i$:

$$\frac{\partial k_i}{\partial t_i} = \frac{s_j}{s_2''(k_1) + s_1''(k_2)} < 0 \quad (\text{E.16})$$

On obtient de la même façon :

$$\frac{\partial k_j}{\partial t_i} = -\frac{s_i}{s_2''(k_1) + s_1''(k_2)} > 0 \quad (\text{E.17})$$

- *L'offre de bien public local dans la grande commune est, à l'équilibre, non seulement sous-efficace mais elle est aussi plus faible que dans le cas d'une concurrence fiscale pure et parfaite. En effet, cette commune prélève un taux d'impôt plus élevé à l'équilibre que la petite. Les deux communes ayant des dotations en capital par tête identiques, elle est donc exportatrice nette de capital. Par conséquent, si elle décide d'augmenter sa dépense locale, cela pénalise les revenus du capital de ses résidents, d'autant que cela concerne un facteur pour lequel leur offre nette est positive.*

- *A l'inverse, la petite commune qui bénéficie d'une externalité positive du fait du différentiel de taux d'impôt entre les deux communes, est importatrice nette de capital. Elle peut donc déplacer une partie de la charge fiscale liée à la dépense publique locale sur les propriétaires « absents ». Par conséquent, l'offre de bien public local dans la petite commune peut être plus élevée que dans le cas d'une concurrence fiscale « pure et parfaite ».*

- *On peut alors montrer que l'utilité des ménages dans la petite commune est plus grande que celle des ménages de la commune-centre ¹⁴.*

14. Kennan et Riezman (1988), qui étudient la guerre tarifaire entre deux pays qui échangent deux biens dont ils sont inégalement dotés, obtiennent un résultat fondamentalement différent. Dans leur modèle, c'est le grand pays qui sort vainqueur de cette confrontation (par rapport à une situation de libre-échange). Ceci peut s'expliquer par le fait que dans le cas de la guerre tarifaire, le grand pays impose au petit pays une « externalité négative

Le bien-être des ménages de la commune-centre ne peut pas être identique à celui des individus de la petite commune, même si les taux d'impôt sont les mêmes. Si la grande commune souhaitait baisser son taux d'impôt sur le capital, cela entraînerait une augmentation du retour net sur investissement. Or cela n'est pas souhaitable car elle est exportatrice nette de capitaux. Les ménages de cette commune ne peuvent donc, en aucun cas, espérer accroître leur bien-être s'ils sont sédentaires. En effet, compte tenu de la taille de leur commune, tout changement de politique fiscale a une influence sur les variables globales et plus particulièrement sur le retour net sur investissement.

• *Si les deux communes décident de coopérer, l'équilibre obtenu est Pareto-efficace. Mais si la population des deux communes est très différente, l'équilibre coopératif est Pareto-inférieur à l'équilibre non coopératif car la petite commune voit son bien-être se détériorer*¹⁵.

Cela provient tout simplement du fait que l'équilibre coopératif suppose, par définition, une internalisation des externalités fiscale. Or cela pénalise les habitants de la petite commune. Les conclusions de Hoyt (1991, op. cit.) ne sont donc plus valables car on ne voit pas ce qui pourrait contraindre la petite commune à fusionner ou à coopérer à moins de mettre en place des transferts compensatoires entre les deux communes. Mais une fois cette fusion acquise, il y a tout lieu de penser que la commune dont la population est la plus importante reniera ses engagements car elle bénéficiera de la majorité dans les organes exécutifs de la nouvelle collectivité.

On retrouve dans ce résultat, à la fois l'idée de Olson (1965) selon laquelle le « grand » est exploité par le « petit » qui se conduit en passager clandestin et le thème de l'exploitation de la ville-centre par les communes périurbaines. Dans le cas qui nous occupe, c'est la différence entre les élasticités du capital qui permet au petit de jouer en quelque sorte le passager clandestin, la sanction du « marché » étant dans ce cas moins forte pour lui que pour la commune-centre.

On notera enfin que la supériorité de la coopération ou de la consolidation fiscale, telle que nous l'avons présentée, correspond précisément aux désavantages de la fragmentation du point de vue de l'efficacité. Autrement dit, la consolidation n'apporte qu'une simple réponse technique aux problèmes posés par la fragmentation sous l'hypothèse implicite que les agents économiques sont passifs aux transformations de leur cadre institutionnel (Uhaldeborde, 1987). Toutefois, si la coopération fis-

nette » — il est plus à même de manipuler les termes de l'échanges que le petit — alors que dans nos modèles de concurrence fiscale, le petit pays qui taxe moins bénéficie d'une externalité qui prend la forme d'une augmentation du capital productif.

15. Wilson montre en outre que lorsque les communes sont très inégalement peuplées, les petites communes tirent profit de la concurrence fiscale et préfèrent donc cette situation, en terme de bien-être, à une politique de premier rang caractérisée par le recours à des impôts forfaitaires pour financer les biens publics locaux.

cale peut être difficile à entreprendre, elle peut aussi ne pas être souhaitable. C'est le cas quand les gouvernements se comportent comme des Leviathans (Brennan et Buchanan, 1980) ou quand le processus de consolidation renforce les comportements bureaucratiques.

Les évolutions récentes du cadre législatif et leurs conséquences sur les choix fiscaux

Comme nous l'avons déjà souligné, les formes traditionnelles de coopération entre collectivités se sont peu adaptées à la politique de solidarité ou de péréquation des ressources (Richard, 1993), ce qui paraît avoir justifié l'adoption des lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995. Ces dernières, comme le souligne Monnier (1995) « visent toutes les deux à réduire la concurrence entre collectivités locales et à promouvoir la solidarité et l'émergence de complémentarités à travers une politique d'aménagement et de développement du territoire ... tout en retenant des options différentes ».

Si la loi du 6 février 1992 consacre le regroupement communal pour promouvoir le développement local et limiter la concurrence entre communes tout en s'inscrivant dans la tradition des lois de décentralisation, le pari de la loi du 4 février 1995 est différent. En effet, cette dernière complétée par le Pacte de relance pour la ville dont les dispositions législatives ont pris effet au 1^{er} janvier 1997, fait une plus large place à l'Etat pour guider les collectivités locales sur la voie de l'aménagement local (Monnier, *op. cit*) en relançant la politique de zones prioritaires définies au niveau national à partir de critères qui ne sont plus exclusivement économiques grâce à une fiscalité puissamment dérogatoire.

En privilégiant la coopération intercommunale, nous nous référerons ici aux nouveautés apportées par la loi de février 1992, d'autant que l'institution de communautés de villes et de communautés de communes est un premier pas dans le sens d'une plus grande intégration des structures coopératives déjà existantes. En effet, le législateur tirant la leçon des échecs passés, associe, grande nouveauté, enjeux territorial et financier en dotant ces structures, du moins pour les communautés de villes, de dispositions fiscales novatrices.

Ainsi, la montée en puissance après 1992 des préoccupations liées au développement économique s'est traduite par l'explosion de l'intercommunalité à fiscalité propre qui rassemblait, au 1^{er} janvier 1996, 28 millions d'habitants contre 8,5 millions en 1990 et plus de 13 000 communes.

Ont particulièrement bénéficié de cet engouement les districts à fiscalité propre dont le nombre passe de 165 en 1988 à 318 en 1996 et les communautés de communes qui sont au nombre 894 en 1996. Les

communautés de villes n'ont pas bénéficié du même essor — elles sont au nombre de 4 — et leur nombre n'a pas augmenté depuis 1993.

Après avoir rapidement défini les compétences des communautés de communes et de villes, nous nous interrogerons sur les conditions et les difficultés d'adhésion ainsi que sur les incitations financières prévues par le législateur.

Compétences et régime fiscal des communautés de communes et des communautés de villes

Les *communautés de communes* doivent exercer, à titre obligatoire, deux blocs de compétences que sont l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Elles doivent choisir au moins un autre bloc intéressant l'ensemble de la communauté parmi la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et scolaires du premier degré¹⁶.

Sur le plan fiscal, les communautés de communes sont des organismes de coopération dotés d'une fiscalité propre additionnelle, à l'instar des districts, c'est-à-dire qu'elles sont dotées du pouvoir fiscal en ce qui concerne les quatre taxes directes locales : taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle.

Mais, et cela constitue l'aspect le plus novateur sur le plan fiscal, elles ont la possibilité, si elles le souhaitent, d'instituer une **taxe professionnelle de zone** (article 1 609 quinquies C-II du Code général des impôts). Celle-ci est perçue par le groupement qui, chaque année, en vote le taux selon les règles actuelles de plafonnement et de lien entre les taux. Les entreprises situées sur la zone, qui peut être discontinuée, sont imposées à un taux unique de taxe professionnelle, qui pourra, le cas échéant, être différent du taux de leur commune d'implantation. Les entreprises situées en dehors de la zone demeurent toutefois imposées conjointement aux taux de taxe professionnelle de la commune et à celui de la communauté de communes. Enfin, les communautés de communes peuvent se doter du régime de taxe unique d'agglomération comme les communautés de villes.

En matière de compétences, le choix des *communautés de villes* est analogue à celui des communautés de communes mais le contenu de chaque bloc de compétence est défini précisément par la loi et la

16. Le lecteur intéressé par les modalités pratiques de création de communautés de communes et de communautés de villes trouvera de nombreuses simulations dans l'ouvrage de Bernard-Gelabert et Labia (1995).

délégation de compétences porte sur des actions reconnues d'intérêt communautaire.

Sur le plan fiscal, la taxe professionnelle devient un impôt communautaire, avec un **taux unique d'agglomération** et un produit affecté à la communauté (articles 1 609 *nonies* B et 1 609 *nonies* C du Code général des impôts). Les communautés de ville ont un régime fiscal propre car elles perçoivent la taxe professionnelle en lieu et place des communes mais elles ne peuvent percevoir de fiscalité additionnelle aux trois taxes sur les ménages. Elles votent le taux de taxe professionnelle et elles en perçoivent le produit sur l'intégralité du territoire de l'agglomération. Comme précédemment, un dispositif de convergence des taux est prévu de façon à éviter des déséquilibres dans les ressources des communes membres ou des ressauts importants pour les assujettis.

La communauté de villes prélève sur le produit de la taxe professionnelle le montant nécessaire à la couverture des charges transférées. Après ce prélèvement, la taxe professionnelle est redistribuée aux communes membres en fonction du produit de taxe professionnelle qu'elles percevaient avant le regroupement. Le solde est ensuite réparti entre les communes en fonction de critères librement choisis par le conseil de communauté, de façon à permettre une péréquation des ressources.

Différentiel de pression fiscale locale, intégration fiscale et incitation au regroupement

De manière générale, accepter de coopérer suppose de comparer les coûts immédiats liés à la perte d'autonomie fiscale aux bénéfices futurs issus de l'accroissement aléatoire des bases imposables. On comprend alors aisément les enjeux liés aux modalités de reversement des taxes par les groupements aux communes-membres d'autant que ces dernières peuvent avoir des taux de taxe professionnelle et donc des coûts d'entrée forts différents selon leur taille et leur richesse fiscale.

L'observation de ces taux fait clairement apparaître, comme on le verra, une évolution différente entre les grandes villes (ou les villes-centres) et les petites communes périphériques qui peut expliquer les difficultés rencontrées par l'ensemble des parties pour constituer un groupement de communes.

Les différences de pression fiscale sur les entreprises rendent difficile la constitution d'un groupement de communes,...

Se pose en amont la question de la participation des communes à faible taux de taxe professionnelle au groupement car le taux moyen de taxe professionnelle choisi par ce dernier se situera vraisemblablement à un niveau plus élevé. Le problème est d'autant plus important que les

communes à faible pression fiscale sont généralement des petites communes (tableau 3) car, alors, la cohabitation des autorités municipales et communautaires peut être conflictuelle, les premières étant particulièrement soucieuses de ne pas voir l'échelon municipal marginalisé à terme.

Ainsi, dans sa monographie consacrée au département des Vosges, le Conseil des impôts (1997, *op. cit.*) cite le cas des quatre communautés de communes créées autour de la ville de Saint-Dié (Vosges) pour éviter précisément la création d'une communauté de communes avec cette ville, qui, aux yeux des élus locaux, se serait traduite par la disparition de ces collectivités locales, compte tenu des dispositions de la loi qui prévoit une répartition des sièges au conseil en fonction de la population ¹⁷.

Le choix démocratique risque par ailleurs de conduire des localités minoritaires à participer contre leur gré à la communauté d'autant qu'il suffit d'une majorité qualifiée des 3/4 pour permettre à un district à fiscalité propre ou une communauté urbaine d'adopter le régime fiscal des communautés de communes ou de villes. A l'inverse, une minorité de conseils pourra bloquer la constitution d'une communauté contre la volonté de la majorité. Ainsi, nombreux sont les maires de communes rurales qui refusent de rentrer dans les groupements à fiscalité propre pour ne pas augmenter la pression fiscale. La fiscalité directe sur les entreprises est d'ailleurs très souvent inexistante dans leur commune (*Communes*, n° 352).

La concurrence entre communes est d'autre part aggravée par le fait que les grandes villes doivent faire face à des charges de centralité estimées par l'Association des maires des grandes villes de France (AMGF) à 1231 F/Habitant et qui constituent des externalités de consommation liées à des effets de débordement. En d'autres termes, les maires des grandes villes sont de plus en plus réticents à faire financer par les seuls contribuables de leur ville des équipements ou autres investissements dont bénéficient aussi les ménages ou les entreprises des communes périphériques.

3. Moyenne des taux communaux de taxe professionnelle par taille de communes

	Moyenne 1988	Moyenne 1995
< 5000 habitants	11,47	10,49
5000-30 000 habitants	13,16	13,46
> 30 000 habitants	15,11	15,77
Ensemble	11,65	11,22

Source : Conseil des impôts (1997).

17. Il s'agit des communautés de communes de la vallée de Hure (4 communes), de Saint-Michel-sur-Meurthe (5 communes), de la Fave (trois communes) et du Val de Meurthe (3 communes).

Une étude de cette association, datant de février 1997 et dont certaines conclusions sont reprises dans un article du *Monde* du 5 mars 1997, montre que le taux de taxe professionnelle des grandes villes est supérieur à la moyenne des taux pratiqués par les communes du département d'appartenance dans 35 cas sur 43, seules 8 villes proposant un taux plus faible.

Si l'on en croit encore l'étude de l'AGMF, cette situation s'accompagne en 1996 d'un accroissement des bases de la taxe professionnelle dans les grandes villes (+ 1,47 %) qui est plus lent que dans le reste du pays (+ 2,92 %). Le constat est tout aussi préoccupant si l'on compare l'évolution des bases des grandes villes et la croissance moyenne des bases communales de taxe professionnelle du département auxquelles elles appartiennent.

Ainsi, pour 30 d'entre elles, soit 68 % des membres de l'association, l'accroissement des richesses se fait à un rythme moins important dans la ville-centre que dans le reste du département. C'est le cas notamment à Roubaix, Tourcoing, Nancy, Angers et Grenoble, où les écarts entre l'accroissement des bases communales et les moyennes départementales sont respectivement de moins 6,91 points ; moins 5,86 ; moins 5,29 points ; moins 4,93 points et moins 4,65 points. En revanche des villes comme Dunkerque, Metz ou Strasbourg se situent au dessus de la moyenne de leur département. Enfin, 25 communes, soit 57 % des grandes villes voient leurs bases de taxe professionnelle augmenter moins vite que la moyenne nationale.

Ce constat conduit les maires des grandes villes (> 100 000 habitants), à l'instar de Jean-Marc Ayrault président de l'AMGF, à préconiser, sur la base du volontariat, la généralisation de la taxe unique d'agglomération afin d'assurer un meilleur équilibre fiscal entre collectivités d'autant que, comme nous venons de le souligner, les charges de centralité profitent en partie aux populations des communes avoisinantes, sans que celles-ci participent toujours à leur financement. Leur coût pèse alors sur le budget des grandes villes — et les pousse à augmenter les impôts —, alors qu'elles peuvent être confrontées à la concurrence fiscale des communes environnantes.

L'argument de la concurrence fiscale, souvent avancé par l'association des maires des grandes villes de France pour justifier leur appel à une intégration fiscale plus poussée, ne semble pas toujours convainquant. Il semble qu'il constitue avant tout un moyen de faire pression sur les pouvoirs publics pour accélérer le processus de consolidation fiscale, dont le véritable objectif est d'internaliser certaines charges de centralité.

En effet, nous avons vu précédemment que l'on n'observait pas de convergence des taux de taxe professionnelle à l'intérieur des grandes agglomérations. Le même constat peut être fait lorsqu'on s'intéresse aux

communes qui ont décidé de créer une communauté de communes avec une taxe professionnelle de zone ou une communauté de villes dotée obligatoirement d'une taxe professionnelle d'agglomération. La forte disparité des taux de taxe professionnelle, y compris entre les communes périphériques, se traduit par la nécessité de recourir à une unification progressive des taux qui s'échelonne généralement sur une période relativement longue.

... rendent nécessaire une harmonisation progressive des taux ...

L'unification progressive des taux de taxe professionnelle à l'intérieur du périmètre de consolidation obéit à une procédure qui est fixée par la loi et dépend de la dispersion de taux des communes-membres.

La première année, le taux de prélèvement est égal au taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres, pondéré par les bases de ces mêmes communes. La communauté peut toutefois décider de diminuer ce taux afin de donner un signal fort aux entreprises et pourquoi pas voter un taux nul de façon à constituer un paradis fiscal sur la zone. Outre les conséquences négatives sur le développement économique alentour qui pourraient s'accompagner de mesures de représailles des communes avoisinantes, il ne faut pas oublier que, compte tenu de la liaison des taux sur laquelle on reviendra par la suite, une hausse ultérieure du taux communautaire de taxe professionnelle sera fonction de l'augmentation des taux d'impôts locaux pesant sur les ménages.

Les communautés de communes peuvent choisir d'étaler dans le temps pour les entreprises les effets du nouveau taux de taxe professionnelle. Pour cela, le législateur a prévu un mécanisme d'intégration fiscale progressive qui reste au demeurant facultatif. Le choix d'utiliser ou non l'intégration progressive dépend du contexte local et de la présence d'entreprises préalablement installées sur la zone. Mais c'est l'écart entre le taux de la commune la moins imposée et celui de la commune la plus imposée qui détermine légalement le nombre d'années nécessaire à l'unification. Une telle mesure a l'avantage d'unifier le taux de taxe professionnelle à l'intérieur de la seule zone d'activités économiques et non pas à l'intérieur de l'ensemble du périmètre de la communauté, ce qui est nécessaire en milieu rural compte tenu de la dispersion des contribuables.

Les communautés de communes, à l'instar des communautés de villes, peuvent toutefois opter pour une taxe professionnelle d'agglomération. Dans ce cas, elles ont la même spécificité fiscale que les communautés de villes et le taux de taxe professionnelle est unifié sur l'ensemble du périmètre communautaire, instituant de fait une véritable spécialisation verticale de la fiscalité communale.

Sur les 39 groupements de communes ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle d'agglomération, au 31 décembre 1994, seules deux communautés de communes ont pu procéder à une unification immédiate de leur taux de taxe professionnelle, les autres étant engagées dans un processus d'unification progressif dont la durée moyenne est de 7 ans. Ce qui vient conforter l'idée d'une forte disparité initiale des taux de taxe professionnelle.

... et la mise en place d'une politique d'incitation financière

Si l'Etat apporte son soutien pour la mise en place de structures intercommunales à fiscalité propre à travers l'attribution aux groupements de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), il reste que les modalités d'attribution de la dotation de fonctionnement doivent être reconsidérées. Cet instrument, fortement incitateur pour promouvoir la solidarité intercommunale, est, en outre, contrebalancé par une répartition plus conservatrice du produit de la taxe communautaire.

• *DGF, compétences des groupements de communes et effets d'aubaine*

Le soutien pour la mise en place de structures intercommunales à fiscalité propre diffère selon la nature du groupement. Si tous les groupements bénéficient de la *Dotacion globale de fonctionnement (DGF)*, les communautés de communes et de villes ainsi que les districts perçoivent la DGF l'année même où est levée la première fois leur fiscalité (et non la deuxième année comme c'était le cas avant la loi ATR de février 1992), ce qui fait de la DGF un instrument central d'incitation à l'intercommunalité.

Le versement de la DGF dépend d'un certain nombre de critères dont le *Coefficient d'intégration fiscale (CIF)* qui traduit la part de la fiscalité communautaire par rapport à celle des communes. Autrement dit, plus le CIF est élevé, plus la DGF est importante.

Le mode de calcul du CIF a toutefois permis une multiplication des groupements « attrape-DGF », dite aussi intercommunalité d'aubaine. Diverses techniques ont été utilisées. Toutes ont en commun de faire du groupement « une boîte à lettre » financière (*Journal des maires*, juin 1996). Il suffit par exemple d'intercommunaliser la taxe professionnelle additionnelle, puis redistribuer, sous une forme ou une autre, ces recettes fiscales aux communes sans exercer de compétences ou d'exercer, en droit, des compétences subdéléguées ensuite à des syndicats préexistants ou encore de mettre dans les compétences du groupement des contingents départementaux (aide sociale, incendie...).

Plusieurs propositions de réforme ont été envisagées qui vont de la correction du coefficient d'intégration fiscale, en soustrayant du produit fiscal voté par le groupement les dépenses qui ne font que transiter par

son budget sans correspondre à un transfert de compétences, à la création d'un coefficient d'intégration budgétaire. Celui-ci se substituerait alors au coefficient d'intégration fiscale de façon à déterminer la proportion des dépenses du groupement affectée à l'exercice réel des compétences transférées au sein de l'ensemble des charges ou des dépenses assurées par le groupement et ses communes membres.

S'il semble que cette dernière voie ait été écartée par le précédent gouvernement (*La Gazette*, août 1996) parce que difficile à mettre en œuvre, elle constituerait pourtant un moyen efficace de neutraliser l'ensemble des transferts de ressources des groupements vers leurs communes-membres, y compris sous la forme de prestations de services, ou vers d'autres groupements. Cela permettrait alors d'isoler le seul financement des compétences propres prévues dans le statut du groupement et justifiant un financement complémentaire de DGF en sus des ressources fiscales.

Dans tous les cas, la correction du coefficient d'intégration fiscale devra s'accompagner de la garantie pour les élus que la DGF des groupements progressera normalement au fur et à mesure que se créeront de nouveaux groupements. Il faudrait pour cela qu'elle devienne une dotation spécifique pour les groupements au sein de la DGF, et qu'elle évolue régulièrement en proportion des groupements existants. Bien sûr comme la masse de la DGF n'augmente pas pour autant, cela veut dire que ce sont les communes préférant rester isolées qui seraient pénalisées. Cela n'est finalement pas très choquant si l'on considère que l'avenir de l'aménagement du territoire repose sur l'intercommunalité.

- *FCTVA et dotation de développement rural*

Il convient de noter ensuite que si tous les groupements à fiscalité propre bénéficient des attributions de *FCTVA*, les communautés de communes et de villes peuvent les percevoir l'année même d'exécution des dépenses d'investissements et non l'année $n+2$, ce qui lui confère un caractère particulièrement incitatif. Enfin, la loi ATR du 6 février 1992 a créé la *dotation de développement rural*, uniquement pour les districts et communautés de communes, dont l'objectif initial était de favoriser l'aménagement de pôles de développement socio-économiques en milieu rural. Mais la réforme de 1993 l'a dénaturée en dispersant 25 % de ces crédits sur des projets communaux qui ne peuvent avoir qu'un faible impact sur l'aménagement du territoire. Par ailleurs, la loi d'orientation du territoire, dite loi Pasqua, adoptée en février 1995, a modifié les conditions d'octroi, de sorte qu'elle en a atténué le caractère rural.

- *Les modalités de répartition du produit de la taxe professionnelle communautaire*

Aux restrictions générales sur le vote du taux et à l'obligation légale d'introduire une unification progressive des taux, le législateur ajoute des contraintes spécifiques à l'emploi de la taxe communautaire en fixant

deux utilisations prioritaires et une troisième facultative. Ainsi, une fois qu'elle a assuré le financement de ses charges, la communauté de villes doit redistribuer à chaque commune membre l'intégralité du produit de taxe professionnelle restant.

L'*attribution de compensation* est redistribuée aux communes au prorata du produit de la taxe professionnelle qu'elles percevaient l'année précédant l'institution de la fiscalité communautaire et constitue en quelque sorte « un avantage acquis » bénéficiant essentiellement aux candidats potentiellement aisés¹⁸. Elle ne constitue donc pas par elle-même un facteur d'intercommunalité satisfaisant.

La *dotation de solidarité* correspond au solde disponible. Elle est répartie entre les communes membres en fonction de critères librement choisis par le conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers. Toutefois, afin d'éviter des situations de blocage faute de majorité, la loi a prévu une répartition de la dotation à raison de :

- 30 % selon l'augmentation des bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune ;
- 30 % selon les bases de taxe professionnelle par habitant de la commune ;
- 30 % selon la population communale totale ;
- 10 % selon le nombre d'établissements classés dans chaque commune.

On remarquera que cette dotation dite de solidarité repose à hauteur de 60 % sur des critères orientés davantage vers un maintien des ressources que vers une solidarité accrue. Comme le souligne Guengant (1992, *op. cit.*, p. 146), l'absence d'incitation à l'égalisation des ressources contraste avec l'organisation minutieuse de l'uniformisation de la pression fiscale sur les entreprises dans l'aire communautaire. Toutefois, cette démarche du législateur est justifiée dans la mesure où la coopération fiscale n'a jamais eu, pour les élus, comme fin directe d'assurer une péréquation des ressources.

Dans les faits, les communes utilisent les nouveaux groupements avant tout comme des machines à redistribuer de la taxe professionnelle. Ainsi, l'étude consacrée par le Conseil des impôts (1997, *op.cit.*) aux 39 groupements de communes qui avaient opté au 31 décembre 1994 pour le régime de la taxe professionnelle d'agglomération, révèle que les attributions de compensation absorbent généralement la plus grande part du produit de la taxe professionnelle perçu par le groupement et la dotation de solidarité communautaire est inexistante dans 12 groupements et représente moins de 10 % du produit perçu de taxe professionnelle dans 21 groupements.

18. Plus précisément, l'attribution de compensation se calcule commune par commune et est égale au produit de la taxe professionnelle perçu l'année précédant l'institution de la fiscalité, diminué du montant des charges nettes transférées à la communauté.

Effets des groupements à fiscalité propre sur la pression fiscale

Le Conseil des impôts (1997) s'est intéressé à l'évolution de la pression fiscale locale au sein d'un échantillon de communes qui se sont dotées d'une structure intercommunale à fiscalité propre. Il distingue dans ses conclusions les groupements à taxe professionnelle d'agglomération (les groupements à taxe professionnelle de zone, constituant très souvent un premier pas vers une taxe professionnelle d'agglomération) des groupements à fiscalité additionnelle.

Pour ce qui concerne les premiers (ils sont 46 en 1996 dont 40 communautés de communes), il semble que :

1) les créations intervenues depuis 1992 n'ont pas eu pour effet d'accroître la pression fiscale sur les entreprises des communes appartenant au groupement ; ce qui traduit une certaine inertie de la pression fiscale sur les entreprises, du moins sur l'échantillon choisi par le Conseil. Pour ce qui concerne la première année d'existence, cela n'est pas étonnant car le taux de taxe professionnelle du groupement ne peut excéder le taux moyen pondéré des communes-membres constaté l'année précédente, de sorte que la pression fiscale sur les entreprises du groupement ne change pas.

2) certaines entreprises installées dans des communes à faible taux peuvent cependant voir leur cotisation augmenter singulièrement tandis que d'autres, localisées dans des communes à fort taux, peuvent au contraire voir leur taxe professionnelle baisser. Le Conseil des impôts développe par exemple le cas de l'établissement Citroën installé à Chartres-de-Bretagne pour qui le processus d'unification des taux se traduit par un surcoût fiscal d'environ 12,5 MF. Il faut cependant remarquer que ces variations de charge fiscale au titre de la taxe professionnelle sont dans les faits très largement atténués, non seulement par l'harmonisation progressive de ces taux sur une période de transition qui peut aller jusqu'à 10 ans, mais aussi par le fait que les établissements qui verront leur cotisation augmenter cesseront d'être assujettis à la cotisation de péréquation qui alimente le Fonds national de péréquation. Enfin, et c'est le cas dans l'exemple de cet établissement Citroën, il reste le garde-fou du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

La mise en place d'un lien vertical du fait de la spécialisation de la fiscalité directe communale, si elle est remise en cause par certains groupements importants, semble avoir eu comme effet de limiter les dérapages éventuels de taux. En effet, si la contrainte du plafonnement du taux à deux fois la moyenne nationale constatée l'année précédente est inchangée, la progression du taux de taxe professionnelle communautaire ne peut excéder la variation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation des communes-membres, ou si elle est inférieure, la variation du taux moyen pondéré des taxes foncières.

Ce lien vertical entre les taux permet non seulement de limiter la concurrence fiscale entre les communes et les groupements mais permet aux élus communaux de fixer le taux maximum de progression de taxe professionnelle, évitant par là même « le déficit démocratique de la fiscalité superposée » (Guengant, 1992). Etabli avec un décalage d'un an, il porte en lui les germes d'une instabilité cyclique de la pression fiscale que l'inertie interannuelle de taux limite toutefois ¹⁹.

Pour ce qui concerne les *groupements à fiscalité additionnelle*, il apparaît clairement que la pression fiscale totale augmente, la baisse des taux communaux étant le plus souvent inférieure à la création de taux communautaires.

Il convient toutefois de noter que, surtout en milieu rural, la création de groupements de communes ne peut conduire à transférer des compétences du niveau communal au niveau communautaire, tout simplement parce que ces compétences étaient le plus souvent non exercées au niveau des communes. Dans ces conditions, l'augmentation de la pression fiscale locale ne vise qu'à financer les actions qui n'étaient pas conduites jusque là.

Un certain nombre d'arguments peuvent toutefois être avancés pour expliquer les dérives de pression fiscale concernant les groupements à fiscalité additionnelle. Ils sont non seulement liés à la question de la superposition fiscale, étudiée plus haut dans le cadre d'un département et d'une commune, mais aussi à l'accroissement de coûts induits par la multiplication des structures.

Les dangers de la superposition fiscale proviennent essentiellement (1) de la dilution des responsabilités, (2) de coûts de gestion très élevés dus à la multiplicité des prélèvements, (3) de l'accroissement des différentiels d'imposition et enfin (4) de la difficulté d'adapter les moyens de financement de chaque niveau de collectivité aux dépenses requises par l'exercice de leurs compétences respectives (Gilbert, 1992).

En ce qui concerne le renforcement du « caractère bureaucratique » des groupements de communes, le Conseil des impôts relève par exemple le coût spécifique des indemnités servies aux élus qui constituent un frein à la suppression des syndicats préexistants dont les compétences chevauchent trop souvent celles du nouveau groupement. Ainsi, un maire d'une commune de 4 000 habitants, président de deux syndicats intercommunaux, reçoit une indemnité annuelle de 198 477 F (113 415 F au titre de sa fonction de maire et 42 531 F pour chaque poste de président d'un syndicat) dont le niveau, au regard de ses autres ressources, est suffisamment important pour qu'il ait un intérêt personnel à ne pas voir tout ou partie de ses indemnités disparaître. Cette réticence des

19. L'inertie des taux est relevée par le Conseil des impôts (1997) qui trouve une corrélation positive entre les taux de taxe professionnelle votés en 1995 et ceux votés en 1988.

présidents s'étend au vice-présidents, au secrétaires de mairie et aux comptables publics, également bénéficiaires d'indemnités de fonctions.

Conclusion : vers une taxe professionnelle prélevée au niveau national ?

Il semble, d'un point de vue strictement économique, que l'élargissement de la zone de perception de l'impôt local sur les entreprises permette de resserrer l'éventail des taux. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de cette logique en instituant un taux unique de taxe professionnelle au niveau national ? C'est le pari, en tout cas, du Conseil des impôts qui, dans son dernier rapport, reprend cette vieille idée de la mutualisation de la taxe professionnelle à l'instar de ce qui se fait en Allemagne pour l'ensemble de la fiscalité.

Il s'agirait en fait de transformer la taxe professionnelle en un impôt national, voté par le parlement, qui serait redistribué aux collectivités locales sous forme de dotations sans toutefois remettre en cause le principe même de taxation des facteurs. C'est le choix des Britanniques qui ont créé en 1990 l'*Uniform Business Rate*, impôt national uniforme destiné aux collectivités locales dans le triple but de réduire la disparité des taux d'impôt locaux sur les entreprises jugés excessifs (avec des écarts maximum de 1 à 5), de responsabiliser les élus locaux en les obligeant à financer des dépenses supplémentaires par la fiscalité, plus coûteuse électoralement, des ménages et enfin de mutualiser la richesse tirée de la taxation des entreprises fort différente d'un endroit à l'autre.

S'il est vrai que le vote des taux par plus de 50 000 décideurs publics rend difficile tout resserrement des taux, préalable au succès d'une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, il n'est pas moins vrai que la promotion des regroupements de communes à fiscalité intégrée reste, à notre avis, la seule issue possible sauf à remettre en question l'esprit des lois de décentralisation.

Dans tous les cas, on voit mal comment les élus locaux pourraient accepter une réforme qui reviendrait à transférer au niveau national près de la moitié des recettes fiscales directes des collectivités locales même si, comme le souligne le Conseil des impôts, « l'argument de la liberté de vote des taux par les collectivités locales apparaît fallacieux, dès lors qu'en réalité, c'est l'Etat qui en subit majoritairement les conséquences, redistribuant ainsi plus de 50 milliards de francs selon des mécanismes totalement opaques qui entretiennent, au lieu de les réduire, les inégalités de richesse entre collectivités locales ».

Références bibliographiques

ANDERSON, J.E et R.W. WASSMER, 1995 : « The decision to bid for business : Municipal behavior in granting property tax abatements », *Regional science and Urban Economics*, 25, pp : 739-757.

BARTICK, T.J., 1991 : « Who benefits from state and local economic development policies ? », *WE. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI*.

BECK, J.H., 1983 : « Tax competition, uniform assessment, and the benefit principle », *Journal of Urban Economics*, 13, pp. 127-146.

BERNARD, P., 1988 : « Point de vue d'un représentant de l'Etat sur la coopération entre les collectivités locales. La solidarité aujourd'hui : s'organiser pour servir une œuvre commune », *Les cahiers du CNFPT*, n° 25, 1988, pp. 4-13.

BERNARD-GELABERT, P. et M. 1992 : *Labia, Intercommunalité mode d'emploi*, Economica, Paris.

BLACK, D.A. et W.H. Hoyt, 1989 : « Bidding for firms », *American Economic Review*, pp : 1249-1258.

BOND E.W. et L. Samuelson, 1986 : « Tax hollidays as signals », *American Economic Review*, 76, pp. 820-826.

BRENNAN, G. et J.M Buchanan, 1980 : *The Power to Tax : Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.

BUCOVETSKY, S., 1991 : « Asymetric tax competition », *Journal of Public Economics*, 30, pp : 167-181.

BUCOVETSKY, S et J.D. WILSON, 1991 : « Tax competition with two tax instruments », *Regional Science and Urban Economics*, 21, pp : 333-350.

COATES, D., 1993 : « Property tax competition in a repeated game », *Regional Science and Urban Economics*, 23, pp : 111-119.

CONSEIL DES IMPÔTS, 1989 : *Dixième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale*, Paris, Journal officiel de la République française, 794 pages.

CONSEIL DES IMPÔTS, 1997 : *Quinzième rapport au Président de la République relatif à la taxe professionnelle*, Paris, Journal officiel de la République française, tomes I et II.

COUR DES COMPTES, 1996 : Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises, Paris, *Journal officiel de la République française*.

CROMBRUGGHE, A. et H. TULKENS, 1990 : « On Pareto improving commodity tax changes under fiscal competition », *Journal of Public Economics*, 41, pp : 335-350.

DANIEL J. M et J. LE CACHEUX, 1994 : « Comment réformer la taxe professionnelle ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 128.

DERYCKE, P.H et G. GILBERT, 1987 : *Economie publique locale*, Economica, Paris.

DOYLE, C. et S. VAN WIJNBERGEN, 1984 : « Taxation of foreign multinationals : a sequential bargaining approach to tax holidays », *Institute for International Economics Studies*, working paper n° 284.

FAVARDIN, P., 1996 : « Modèles de compétition fiscale », *Revue Economique*, à paraître.

GILBERT, G. et A. GUENGANT, 1991 : *La fiscalité locale en question*, Montchrestien, Paris.

GILBERT, G., 1992 : « La spécialisation fiscale verticale : un point de vue d'économiste », *Revue française de finances publiques*, n°38, pp : 47-55.

GUENGANT, A., 1991 : « La coopération fiscale intercommunale », *Revue française de finances publiques*, n° 34, pp : 9-30.

GUENGANT, A., 1992 : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, LGDJ.

HANDS, D.W., et MANN, B.D., 1987 : « Urban industrial subsidies », *Regional Science and Urban Economics*, 17, pp. 179-190.

HOUEBINE, M. et J.L. SCHNEIDER, 1997 : « Mesurer l'influence de la localisation des entreprises », colloque de l'ASRDLF.

HOYT, W., 1991 : « Property taxation, Nash equilibrium and market power », *Journal of Urban Economics*, 30, pp. 23-31.

HWANG, H. et B. CHOE, 1995 : « Distribution of factors endowments and tax competition », *Regional Science and Urban Economics*, 25, pp. 655-673.

JANSEN, R et E.F. TOMA, 1991 : « Debt in a model of tax competition », *Regional Science of Urban Economics*, 21, pp 371-392.

KAMBUR, R. et M. KEEN, 1993 : « Jeu sans frontières : tax competition and tax coordination when countries differ in size », *American Economic Review*, 83.

KENNAN, J. et R. RIEZMAN, 1988 : « Do big countries win tariff wars », *International Economic Review*, 29, 1988, pp. 81-85.

KING I., R.P. Mc AFEE et L. WELLING, 1990 : « Industrial blackmail of local governments », *Social Science Working Paper 739*, 1990, California Institute of Technology, Pasadena.

KLEIN (sous la direction de), 1990 : *Moderniser la fiscalité locale*, Economica, Paris.

LAUSSEL, D. et M. Le BRETON, 1994 : « On the tax schedule Nash equilibria of a fiscal game », *Working paper* 94A01 et 94A02, GREQAM.

LE CACHEUX J. et *alii* , 1991 : *Vers une fiscalité européenne*, Economica, Paris.

MADIÈS, T., 1996 : « Concurrence fiscale et politique publique locale », *Annuaire des Collectivités Locales* (sous la direction de G. Gilbert), LITEC, Paris.

Mc LURE, C.E., 1986 : « Tax competition : is what's good for the private good also good for the public gander? », *National Tax Journal*, 39, pp : 341-348.

MINTZ, J. et H. TULKENS, 1986 : « Commodity tax competition between member states of a federation : Equilibrium and efficiency. », *Journal of Public Economics*, 29, pp 133-72.

MUSGRAVE, R.A., 1959 : *The theory of Public Finance : a study in Public Economy*, New York, McGrawill.

MONNIER, J-M, 1995 : « Décentralisation, coopération des collectivités et fiscalité locale », septembre, non publié.

MUSGRAVE, R.A., 1969 : « Theory of fiscal federalism », *Public Finance*, 24, pp : 521-532.

NEWMAN, R.J. et D.H. SULLIVAN, 1988 : « Econometric analysis of business tax impacts on industrial location : what do we know and how do we know it », *Journal of Urban Economics*, 23, pp. 215-234.

OATES, W.E., 1972 : *Fiscal federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich.

OATES, W.E. et R. SCHWAB, 1988 : « Economic competition among jurisdictions : efficiency enhancing or distortion inducing? », *Journal of Public Economics*, 35, pp : 333-354.

OATES, W.E et R. SCHWAB, 1991 : « The allocative and distributive implications of local fiscal competition », in A. KENYON et J. KINCAID (eds).

OLSON, M., 1965 : *The logic of collective action*, Cambridge University Press.

PAPKE, L.E., 1991 : « Tax policy and urban development : evidence from an enterprise zone program », *NBER*, n° 3945.

PERRIN, B., 1991 : « les incitations financières et fiscales à la coopération intercommunale », *Revue française de finances publiques*, n°34, pp : 31-56.

TIEBOUT, C.M., 1956 : « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, 65, pp. 416-424.

TULKENS, H., 1984 : « Analyse économique de la concurrence entre collectivités locales fiscalement souveraines », *Institut Belge de Finances publiques*.

UHALDEBORDE, J.M., 1987 : « Fédéralisme financier et organisation politico-administrative des agglomérations », ronéo, *Université de Bordeaux 1*.

UHALDEBORDE, J-M., 1995 : « Les années 1980 ont-elles vu émerger une nouvelle culture de la solidarité financière inter-territoriale ? », *Politiques et Management Public*, 13, pp 167-173.

WASSMER, R.W, 1994 : « Can local incentives alter the trend in a metropolitan city's economic development ? », *Urban Studies*, 31, pp. 1251-1278.

WILDASIN, D.E., 1986a : *Urban Public Finance*, Harwood Academic Publishers.

WILDASIN D.E., 1986b : « Interstate tax competition: a comment », *National Tax Journal*, 39, pp : 353-356.

WILDASIN, D.E., 1988 : « Nash equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, 35, pp. 229-240.

WILDASIN, D.E., 1989 : « Interjurisdictional capital mobility : fiscal externality and a corrective subsidy », *Journal of Urban Economics*, 25, pp : 193-212.

WILSON, J., 1986 : « A theory of inter-regional tax competition », *Journal of Urban Economics*, 19, pp. 296-315.

WILSON, J., 1991 : « Tax competition with interregional differences in factor endowments », *Regional Science of Urban Economics*, 21, pp. 423-451.

WOLKOFF, M.J., 1985 : « Chasing a dream : the use of tax abatements to spur urban economic development », *Urban Studies*, 22, pp. 163-171.

ZODROW, G.R. et P.M. MIESZKOWSKY, 1986 : « Pigou, property taxation and the under provision of local public goods », *Journal of Urban Economics*, 19, pp. 356-370.