

# LES STRATÉGIES FISCALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

## De la théorie à la réalité

**Thierry Madiès**

*Université de Fribourg (Suisse) et Université de Rennes I (CREM-CNRS)*

**Sonia Paty**

*Université de Lille I, MEDEE et IFRESI-CNRS*

**Yvon Rocaboy**

*Université de Rennes I et CREM-CNRS*

L'objet de cet article est de s'interroger sur les fondements théoriques, les conséquences en matière d'efficacité économique et la pertinence empirique des interactions fiscales stratégiques entre gouvernements. En effet, des collectivités publiques autonomes sont susceptibles de développer des stratégies en matière de fiscalité, soit vis-à-vis des collectivités de même rang, soit vis-à-vis du gouvernement central ou de tout autre gouvernement de rang supérieur. D'un point de vue théorique, deux logiques permettent d'expliquer l'existence d'interactions stratégiques horizontales, i.e. entre gouvernements de même niveau. Il s'agit tout d'abord de l'hypothèse de compétition fiscale fondée sur la mobilité potentielle des bases d'imposition. La concurrence politique par comparaison (« yardstick competition » dans la littérature anglo-saxonne) liée à la relation d'agence entre élus et électeurs permet également d'expliquer l'existence d'interactions entre les décisions fiscales des décideurs publics, qui se voient contraints d'imiter le comportement des collectivités voisines dans le but d'éviter la sanction électorale. D'autre part, le partage d'une base d'imposition entre plusieurs échelons de gouvernements peut aussi susciter l'adoption de comportements stratégiques de la part de ces gouvernements et générer des interactions fiscales de nature verticale. Sur le plan empirique, de nombreux travaux visent à tester l'existence d'interactions stratégiques dans les pays décentralisés. En France notamment, les résultats convergent vers la mise en évidence d'un comportement de mimétisme fiscal entre les collectivités locales de même rang (à tous les niveaux, régional, départemental et communal). L'existence de ces interdépendances peut alors remettre en cause la pertinence du théorème de la décentralisation car elles sont porteuses de pertes de bien-être plus ou moins grandes pour la collectivité dans son ensemble. Différentes solutions visent à pallier les inefficacités économiques associées à ces interactions. Il s'agit notamment du développement de la coopération intercommunale et de la spécialisation fiscale.

---

thierry.madies@unifr.ch; sonia.paty@univ-lille1.fr; yvon.rocaboy@univ-rennes1.fr

---

Juillet 2005

Revue de l'OFCE 94

L'organisation de la décision publique dans les pays industrialisés est de plus en plus décentralisée. En Europe les réformes décentralisatrices se sont multipliées au cours des vingt dernières années. Par exemple, le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la France ont accru les compétences attribuées aux collectivités locales. L'autonomie fiscale de ces dernières s'est également développée, en particulier en Espagne et en Italie. Leur contrôle par les gouvernements centraux s'est également réduit, notamment en France et en Grèce.

D'un point de vue théorique ces tendances illustrent ce qu'il est convenu d'appeler le théorème de la décentralisation: « l'offre décentralisée d'un service public local particulier est plus efficace, à coûts d'information donnés, qu'une offre centralisée car elle permet la prise en compte des disparités locales de préférences concernant les services publics locaux » (Derycke et Gilbert, 1988). Le théorème de la décentralisation constitue la version moderne (Tiebout, 1956; Oates, 1972) d'une proposition, datant de près d'un siècle et demi, due à Tocqueville (1848, p. 165): « chez les grandes nations centralisées, le législateur est obligé de donner aux lois un caractère uniforme qui ne comporte pas la diversité des lieux et des mœurs ». L'allocation des ressources serait ainsi plus efficace lorsque la décision publique, résultante des préférences et des ressources locales, se rapproche des bénéficiaires.

Cette proposition néglige toutefois un aspect important de la décision publique décentralisée. Les collectivités locales devenant autonomes peuvent alors être amenées à développer leurs propres stratégies, soit vis-à-vis des collectivités de même rang, soit même vis-à-vis du gouvernement central. Le risque est particulièrement grand en matière de fiscalité. Il existe en effet dans ce domaine des interdépendances entre les collectivités locales. La localisation de la base taxable par exemple peut être sensible à l'impôt, ce qui peut induire une mise en concurrence des gouvernements locaux. C'est l'hypothèse de compétition fiscale fondée sur la mobilité des bases d'imposition (Wildasin, 1988). La concurrence politique par comparaison (« yardstick competition » dans la littérature anglo-saxonne) suggère également l'existence d'interactions stratégiques entre gouvernements de même niveau (Salmon, 1987). Le partage d'une base d'imposition entre plusieurs échelons de gouvernements peut aussi susciter l'adoption de comportements stratégiques de la part de ces gouvernements (Flowers, 1988 et Johnson, 1988). L'existence de ces interactions stratégiques est susceptible alors de remettre en cause la pertinence du théorème de la décentralisation car elles peuvent être porteuses de pertes de bien-être plus ou moins grandes pour la collectivité dans son ensemble.

L'objet de cet article est triple. Tout d'abord, il s'agit de présenter les logiques théoriques des interactions stratégiques entre collectivités infra-étatiques et d'identifier l'origine des inefficacités qu'elles impliquent. Ensuite, il convient de vérifier la pertinence empirique de ces interactions stratégiques, essentiellement dans le cas français. Enfin quelques éléments visant à pallier les inefficacités économiques associées à ces interactions sont examinées. Ces trois points sont successivement abordés lorsque les interactions stratégiques sont dites horizontales, c'est-à-dire lorsqu'elles concernent des gouvernements locaux de même niveau (section 1) puis lorsqu'elles sont qualifiées de verticales, c'est-à-dire lorsqu'elles résultent de comportements issus de gouvernements de niveaux différents (section 2).

## I. Interactions fiscales horizontales et coopération intercommunale

La théorie des interactions stratégiques fiscales est présentée (1.1) ainsi que leur dimension empirique (1.2). La coopération fiscale intercommunale comme remède aux inefficacités associées à ces interactions est ensuite discutée (1.3).

### I.1. Interactions fiscales horizontales: les enseignements de la théorie économique

Deux vecteurs différents de ces interactions ont principalement retenu l'attention des économistes. Le premier s'exprime en terme de mobilité des bases fiscales, le second est fondé sur l'hypothèse d'informations asymétriques entre les électeurs et leurs représentants.

#### I.1.1. La compétition fiscale liée à la mobilité des bases

L'approche de la compétition fiscale fondée sur la mobilité des bases s'est principalement développée à la suite des travaux de Zodrow et Mieszkowski (1986), Wildasin (1988, 1989) et Hoyt (1991) et repose sur le mécanisme du « vote par les pieds » décrit par Tiebout (1956). Ces modèles suivent une logique identique fondée à la fois sur la rationalité des investisseurs de capitaux et sur celle des décideurs publics. En règle générale, ces derniers sont supposés être bienveillants à l'égard de leurs concitoyens. Leur objectif est de maximiser le bien-être local, en particulier en fournissant un niveau élevé de bien public, celui-ci étant financé par un impôt sur le capital. De l'autre côté les investisseurs en capital cherchent à maximiser le rendement net d'impôt de

leur placement. Par conséquent la taxe qui frappe le capital aura une incidence sur sa localisation. En effet, si un gouvernement local augmente son taux d'imposition afin d'accroître la fourniture de bien public, la rémunération nette du capital localisé dans cette collectivité est réduite. Les investisseurs vont donc délocaliser leurs actifs. Il s'agit alors d'une externalité fiscale positive pour les autres collectivités qui voient leur stock de capital s'accroître. Comme la fonction de production locale est à rendements décroissants, la productivité marginale du capital dans la collectivité de départ augmente tandis que la productivité marginale du capital dans la collectivité d'accueil diminue. Le capital étant par hypothèse rémunéré par le marché à sa productivité marginale, l'augmentation de la taxe dans une collectivité donnée est progressivement compensée par l'augmentation de la productivité marginale du capital dans cette collectivité et par la baisse de la productivité marginale dans les autres. Ainsi, le processus de délocalisation-relocalisation se poursuit jusqu'à ce que le rendement net d'impôt du capital redevienne identique partout.

Cette classe de modèle identifie deux types d'inefficacité économique. En premier lieu une inefficacité classique due à la taxation du capital. Ce mode de taxation de second rang entraîne ce qu'il est de coutume d'appeler la charge excédentaire de l'impôt unitaire. Un impôt forfaitaire de même montant aurait en effet conduit à une perte de bien être plus faible pour la collectivité. En second lieu une inefficacité due à l'existence de comportements locaux non coopératifs. Ceux-ci entraînent en effet une allocation des ressources non optimale entre bien privé et bien public. À l'équilibre de Nash fiscal, chaque collectivité choisit un taux de taxe sur le capital tel que le taux marginal de substitution entre le bien public et le bien privé est supérieur au taux marginal de transformation entre ces deux biens : la production de bien public est trop faible à l'équilibre. L'inefficacité provient du fait que chaque collectivité perçoit la fuite de capital vers les autres collectivités, suite à une augmentation de son taux de taxation, comme un coût et ne tient pas compte de l'externalité fiscale positive qu'elle engendre ainsi pour les autres collectivités locales. Dans ces conditions, les collectivités perçoivent un coût marginal des fonds publics plus élevé qu'il ne l'est en réalité pour l'économie dans son ensemble. L'ampleur réelle de ces inefficacités reste assez mal connue. Peu de travaux ont été réalisés sur ce point. Des simulations réalisées par Sorensen (2000) estiment à 1 % de PIB le gain le bien-être associé à une coordination des politiques fiscales européennes. Brueckner (2001) montre que les avantages liés à la concurrence à la Tiebout, celle-ci conduisant en particulier à des partitions d'agents plus homogènes en préférences, peuvent compenser les pertes dues à la concurrence fiscale. Enfin Parry (2003), quelles que soient les hypothèses retenues, estiment les pertes de bien-être associées à la compétition fiscale à moins de 5 % des recettes fiscales collectées.

### 1.1.2. Les interactions fiscales liées à la relation d'agence entre élus et électeurs

L'autre façon d'envisager les interactions fiscales entre collectivités locales est fondée sur les caractéristiques du marché politique. Cette approche procède d'une double hypothèse. La première soulignée par Brennan et Buchanan (1980) fait des décideurs publics des Léviathans potentiels. Selon eux « les gouvernements maximisent leurs revenus à partir de n'importe quelle source d'imposition dont la Constitution les rend responsables. S'il n'existe pas de contrainte sur l'affectation de ces revenus fiscaux, ils deviennent équivalents à un revenu privé pour les décideurs ». Toutefois ces comportements de prédation peuvent être régulés par le biais du système électoral et de la sanction politique pouvant en découler. C'est le mécanisme de la « Political Voice » formulée notamment par Hirschman (1970).

La seconde hypothèse, due en particulier à Salmon (1987), donne aux électeurs la possibilité de comparer la performance de leurs élus à celle des élus voisins et de pouvoir ainsi identifier d'éventuels comportements opportunistes. C'est l'hypothèse de la concurrence par comparaison ou concurrence par les standards appliquée à l'analyse des comportements politiques. Les électeurs, afin d'évaluer la performance de leurs représentants, vont comparer les choix fiscaux réalisés dans leur collectivité à ceux obtenus dans les autres collectivités. Un électeur reconduira un élu dans ses fonctions uniquement si la politique fiscale menée dans sa collectivité ne lui semble pas moins bonne que celle menée dans les autres collectivités. Anticipant cette éventualité, les élus, dans leur choix, tiendront compte non seulement du programme de leurs concurrents dans leur propre juridiction mais également des décisions pouvant être prises dans les collectivités voisines. Ce courant, notamment avec les travaux de Salmon (1987) puis Besley et Case (1995), est connu sous le nom de « yardstick competition » que l'on peut traduire ici par concurrence politique par comparaison. Deux conclusions théoriques semblent émerger de ce type de modèle. En premier lieu, les élus pour éviter la stigmatisation auront tendance à s'imiter. C'est le résultat de mimétisme fiscal qui donne parfois son nom à cette classe de modèles. En second lieu, ce mimétisme se traduira par des taux d'impôt plus élevés que ceux nécessaires à financer le niveau de bien public souhaité par les électeurs, laissant ainsi une rente informationnelle aux élus.

Dans ces deux types de modèles, on peut établir une interdépendance théorique entre les taux d'impôts de juridictions voisines. En effet, soit pour ne pas perdre de bases fiscales, soit pour ne pas être jugés peu performants, les décideurs publics vont avoir intérêt à interagir. Ces résultats théoriques ont-ils une pertinence empirique?

## 1.2. Interactions fiscales horizontales: les résultats empiriques

Deux questions empiriques apparaissent à la suite de ces développements théoriques. D'abord les interdépendances entre variables fiscales de collectivités différentes postulées par la théorie économique sont-elles réelles? Ensuite peut-on identifier leur origine?

### 1.2.1. L'existence des interactions stratégiques

Bien que récente, une importante littérature existe sur ce thème. Il est saisissant de constater que l'ensemble de ces travaux concluent presque unanimement à l'existence de complémentarité entre les taux d'impôts locaux des collectivités voisines de même niveau. C'est par exemple le cas en Allemagne (Buettner, 2001), en Belgique (Heyndels et Vuchelen, 1998), en Espagne (Solé-Ollé, 2004), en Italie (Bordignon, Cerniglia et Revelli, 2003), en Suisse (Feld et Kirchgässner, 2001), au Canada (Brett et Pinsky, 2000), aux Etats-Unis (Ladd, 1992). Des résultats similaires semblent également caractériser la compétition fiscale internationale (Altshuler et Goodspeed, 2003). De même, en France, on vérifie la complémentarité des taux à différents échelons, au niveau des régions (Feld, Josselin et Rocaboy, 2002, 2003), au niveau des départements (Leprince, Paty et Reulier, 2005) ou au niveau des communes (Jayet, Paty et Pentel, 2002; Cassette et Paty, 2005). En règle générale la proximité géographique constitue la meilleure mesure de la notion de voisinage. Quelle que soit l'étude considérée, les stratégies de tests et les résultats obtenus restent relativement proches. C'est pourquoi nous nous limiterons ici à la présentation des travaux menés sur le cas français. Deux types de tests économétriques ont été réalisés sur la taxe professionnelle en France. D'une part, des tests sur données communales et d'autre part des tests sur données régionales. Le travail de Jayet, Paty et Pentel (2002) vise à montrer empiriquement l'existence de comportements de type « mimétisme fiscal » entre communes appartenant à certaines zones d'emploi du Nord-Pas de Calais (agglomération lilloise, littoral, bassin minier et Valenciennois-Cambrésis). Les tests sont réalisés en coupe instantanée pour l'année 1995. À l'instar de Brueckner et Saavedra (2001), les auteurs envisagent plusieurs matrices de pondération ou d'interaction et finissent par retenir celle qui donne les meilleurs résultats. Il s'agit de la matrice dont les poids sont proportionnels à la taille de la collectivité et inversement proportionnels à la distance. Cette matrice présente l'avantage de prendre en compte non seulement la contiguïté spatiale d'ordre supérieur à un mais aussi les poids relatifs des communes les unes par rapport aux autres. Les résultats obtenus grâce à la méthode du maximum de vraisemblance confirment en général l'hypothèse de mimétisme fiscal. Si l'on fait exception du bassin minier, la meilleure réponse d'une collectivité à la variation du taux de taxe

professionnelle dans les communes voisines est de modifier son propre taux dans le même sens. Selon le site étudié, les estimations du coefficient d'autorégression spatiale sont différentes, variant de 0,58 à 0,76, suggérant que les comportements mimétiques n'ont pas la même intensité partout et sont plus marqués dans les espaces métropolitains.

Pour compléter cette étude, Cassette et Paty (2005) tentent de rendre compte de l'impact du niveau d'urbanisation sur les comportements fiscaux des communes. Une zone urbaine se caractérise en effet par un nombre relativement élevé de communes qui peuvent potentiellement adopter des comportements stratégiques et par une mobilité interne des entreprises qui est a priori plus élevée qu'en milieu rural. En outre, en tant que zone de création et d'accueil d'activités, une zone urbaine se caractérise par une ouverture sur l'extérieur plus forte qu'en milieu rural. Afin de ne tenir compte que des interactions fiscales horizontales, les auteurs sélectionnent une douzaine de groupements intercommunaux ayant choisi une fiscalité additionnelle. La part intercommunale de la fiscalité est donc la même pour toutes les communes d'un même EPCI (Établissement Public de coopération intercommunale) n'ayant pas encore opté pour une taxe professionnelle unique (TPU). Les auteurs supposent que l'intensité de ces interactions à l'intérieur d'un EPCI varie de manière systématique en fonction des caractéristiques propres à la zone, en particulier du type de groupement intercommunal choisi et du milieu plus ou moins urbain dans lequel il s'insère. On peut en effet penser que les facteurs favorisant la mobilité interne des entreprises ou facilitant le caractère stratégique des comportements fiscaux conduisent à une intensification des interactions. Deux grands types de groupements intercommunaux en termes de répartition spatiale de leur population ont été sélectionnés : quatre groupements dont la population appartient majoritairement à l'espace urbain<sup>1</sup> et huit groupements dont la population appartient majoritairement à l'espace à dominante rurale<sup>2</sup>.

Les tests sont réalisés pour l'année 2002. Les auteurs observent des résultats différents en ce qui concerne l'hypothèse d'interactions fiscales horizontales selon le groupement considéré. En effet, la pente de la fonction de meilleure réponse en taux est significative pour les quatre EPCI dont la population appartient majoritairement à l'espace urbain. Les coefficients d'autorégression spatiale  $\gamma$  sont positifs et prennent des valeurs comprises entre 0,220 et 0,565. En revanche, ils ne sont pas significatifs pour les huit autres groupements intercommunaux. On peut donc conclure que des comportements mimétiques en ce qui concerne le choix de la part communale de taxe professionnelle ne sont observés qu'au sein des groupements de communes les plus urbains. En revanche, dans l'espace à dominante rurale, les communes ne se préoccupent pas

1. CU de Lyon, CC du Pays de Valois, CC du Val de l'Aisne et CC des pays des Sources.

2. CC des Crêtes, CC de la Picardie Verte, CC du Saulnois, CC de la région d'Albert, CC de la Haute Saintonge, CC de l'Argonne, CC du Thiérache du Centre, CC du Diois.

des décisions fiscales des communes voisines pour fixer leur taux de taxe professionnelle mais de leurs seules caractéristiques socio-économiques. Il semble donc que la concurrence fiscale pour l'attraction d'activités économiques soit moins intense (voire inexistante) en milieu rural qu'en milieu urbain. Notons que ces résultats confirment ceux obtenus par Jayet, Paty et Pentel (2002) dans le Nord-Pas de Calais. On peut alors naturellement se demander pourquoi l'intercommunalité progresse également en dehors du milieu urbain dans la mesure où l'objectif initial de la coopération était d'éviter des concurrences économiques préjudiciables à l'intérieur d'un même bassin d'emploi. Il semble donc que le développement de l'intercommunalité en milieu rural ne réponde pas au besoin d'éviter des comportements de concurrence fiscale mais de profiter des économies d'échelle et des incitations financières de l'État qui tend à diminuer par ailleurs son concours simple aux communes en dehors du processus d'adhésion à l'intercommunalité.

D'autre part, l'étude de Feld, Josselin et Rocaboy (2002) tente de montrer l'existence de comportements mimétiques pour les quatre impôts locaux dans le cas des 22 régions françaises sur la période 1986-1998. La spécification retenue par les auteurs suppose que la politique fiscale de la région en question dépend de la moyenne non pondérée des taxes constatées dans les régions voisines géographiquement, c'est-à-dire ayant une frontière commune<sup>3</sup>. L'originalité de l'étude réside dans la mesure de la dynamique d'ajustement des taux d'impôts locaux au niveau souhaité par les régions. D'après leurs résultats, sur la période étudiée cet ajustement se fait plus rapidement pour les taxes d'habitation et professionnelle que pour les taxes foncières. Ce résultat empirique n'est pas contre intuitif dans la mesure où ces dernières présentent un intérêt politique et économique moins fort que les deux autres taxes. Par ailleurs, les taux d'imposition locaux sont significativement influencés par ceux des régions voisines. Plus le taux de la taxe est élevé dans les collectivités voisines, plus il l'est toutes choses égales par ailleurs dans la région en question. Cela est particulièrement vrai pour la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, ce qui corrobore la convergence des taux plus étroite observée pour ces deux taxes sur la période étudiée. Ainsi, la taxe professionnelle semble être l'impôt régional qui suscite le plus de mimétisme. À court terme (à long terme), une augmentation de 1 point du taux de taxe professionnelle des collectivités voisines d'une région donnée se traduit par une augmentation de 0,225 (0,6) point du taux de cette même taxe dans cette même région. En revanche, la taxe sur le foncier bâti semble faire l'objet de comportement mimétique nettement moins fort, le coefficient estimé valant 0,081 à court terme et 0,29 à long terme.

3. À titre d'exemple, les élus d'Île de France s'appuient sur les comportements de la Haute-Normandie, de la Picardie, de Champagne-Ardenne, Bourgogne et Centre en matière d'imposition pour décider de leur politique. Puisque cette moyenne est non pondérée, aucune des Régions considérées n'a plus d'influence que les autres sur les choix fiscaux en Île de France.

Ainsi, d'une manière générale, les résultats de ces travaux tendraient à révéler le caractère de complémentarité stratégique des taux d'impôts locaux. Un point reste toutefois largement inexploré. Quelle est l'origine de cette complémentarité ?

### 1.2.2. L'origine des interactions stratégiques

Les interactions observées proviennent-elles de la mobilité des bases fiscales ou de l'asymétrie d'information entre élus et électeurs. Peu d'auteurs se sont penchés sur cette question. Besley et Case (1995) et Bordignon, Cerniglia et Revelli (2003), en montrant économétriquement que la probabilité de réélection d'un homme politique dépendait des différentiels de fiscalité entre juridictions, tranchent en faveur de l'hypothèse de concurrence politique par comparaison. Reulier et Rocaboy (2004) retiennent l'argument de la complexité de la comparaison des différentes situations pour apporter un élément de réponse à cette question. Dans ce dernier cas, si les situations fiscales des collectivités voisines sont très contrastées, il est difficile pour l'électeur de se faire une opinion sur le niveau d'impôt raisonnable dans sa collectivité. L' élu opportuniste peut ainsi profiter de cette complexité pour augmenter les taux d'impôt dans la collectivité qu'il administre. Ainsi, sous l'hypothèse de « yardstick competition », il devrait exister une corrélation positive entre la diversité des systèmes fiscaux voisins et le taux d'impôt d'une collectivité. Plus l'écart-type des taux voisins est fort toutes choses étant égales par ailleurs, plus il est délicat de formuler un avis précis sur la qualité de son représentant et moins l'électeur sera enclin à le sanctionner. Ainsi, un représentant augmentant son taux d'impôt aurait un risque de sanction plus faible si l'écart-type des taux voisins est élevé. Dans ce cas, on devrait empiriquement établir une relation positive entre le taux d'impôt dans une collectivité territoriale et l'écart-type des taux d'impôts des collectivités voisines. Ce qui ne semble pas évident dans le cadre d'une compétition fiscale fondée sur la mobilité des bases. C'est cette hypothèse qui est testée économétriquement.

Les auteurs montrent que la variable écart-type est significativement différente de zéro au seuil de 1 % pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti. En revanche, pour la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier non bâti, elle reste non-significativement différente de zéro. Il semble donc que lorsque les élus régionaux observent de la variance entre les taux d'imposition de la taxe d'habitation pratiqués dans les régions voisines d'une région de référence, ils fixent un taux d'imposition à un niveau supérieur à ce qu'ils auraient fait s'il y avait eu peu de variance entre les taux d'imposition des régions voisines. En revanche, lorsqu'il s'agit de déterminer les taux d'imposition sur la taxe professionnelle et le foncier non bâti, deux taxes principalement payées par les entreprises, les élus ne semblent pas accorder d'importance à la variance des taux d'imposition des régions. Lors du choix du niveau

d'imposition, les élus régionaux semblent donc animés de comportements stratégiques différents selon qu'ils votent le taux d'une taxe majoritairement payée par les ménages ou majoritairement payée par les entreprises. Les tests économétriques semblent montrer que les élus sont engagés dans une compétition fiscale par comparaison lorsqu'ils déterminent le niveau de l'imposition sur les taxes d'habitation et foncière alors qu'ils se trouvent plutôt dans l'esprit d'une compétition fondée sur la mobilité des bases lorsqu'ils décident du niveau des taux d'imposition de la taxe professionnelle et de la taxe sur le foncier non bâti. Ce résultat n'est évidemment pas contre-intuitif puisqu'il est légitime de supposer que les entreprises sont relativement mobiles contrairement aux ménages français.

Les résultats empiriques obtenus semblent corroborer l'hypothèse d'interactions fiscales entre collectivités locales et donc la présence d'inefficacités économiques qui en découlent. Pour pallier ces inefficacités, la coopération entre collectivités locales peut constituer une solution idoine.

### 1.3. Le développement de la coopération intercommunale: une solution inévitable?

Au cours des dix dernières années, l'intercommunalité a connu un essor important en France avec le vote de deux lois successives, celle du 6 juillet 1992 et celle du 12 juillet 1999 auxquelles sont venues s'ajouter les dispositions de la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002. Une étude comparative réalisée par l'Association pour la Recherche sur les Collectivités Locales en Europe (ARCOLE) et portant sur un ensemble de pays européens montre que deux groupes de pays se distinguent parmi les pays étudiés (De Bruycker et Marcou, 2000, cf. tableau 1). D'un côté ceux dans lesquels il existe une tradition intercommunale forte (Belgique, France et Pays-Bas), d'un autre côté ceux où l'intercommunalité est encore à l'état embryonnaire (Espagne, Portugal et dans une moindre mesure l'Italie). On notera par ailleurs que l'intercommunalité est peu développée au Royaume-Uni et en Irlande.

#### 1. Les structures intercommunales dans quelques pays européens

	Nombre de communes	Nombre de structures intercommunales
Belgique	589	244
Espagne	8101	893
Italie	8104	1825
Pays-Bas	548	355
Portugal	275	75

Source : De Bruycker et Marcou (2000)

L'objectif dans ce qui suit n'est pas 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.

### 1.3.1. La consolidation fiscale comme un moyen de limiter la concurrence entre collectivités locales

La littérature sur le fédéralisme financier apporte un certain nombre d'éléments concernant l'opportunité de promouvoir la coopération fiscale entre collectivités locales, et en l'espèce entre communes. La nature des prescriptions change radicalement selon que l'on suppose que les élus ont un comportement « bienveillant » (dans la tradition des travaux de Wildasin, 1988) ou selon qu'ils sont « Leviathan<sup>4</sup> » (Brennan et Buchanan (1977, 1980), Edwards et Keen, 1996). En outre, l'existence de collectivités de taille et de richesse fiscale différentes (Bucovetsky, 1991 ; Wilson, 1991 ; Hwang et Choe, 1995) et la présence de comportements stratégiques provenant d'externalités fiscales entre échelons de gouvernement (Keen et Kotsogiannis, 2002) rendent la question de la coopération fiscale encore plus difficile.

En reprenant le modèle de Wildasin (1988), on montre que 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. À 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). En réduisant le nombre de communes en concurrence, on internalise une partie de l'externalité fiscale, ce qui conduit à une augmentation du bien-être.

Bucovetsky (1991) et Wilson (1991) enrichissent l'analyse en s'intéressant à la concurrence entre communes de taille différente: une commune « centre » fortement peuplée, et une petite commune représentative des autres communes qui gravitent autour de la « grande ». La différence de taille entre les deux communes permet alors 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

4. Emprunté à la philosophie politique, le concept du Léviathan est réapparu dans la littérature du Public Choice, où il désigne un gouvernement dont l'objectif principal est de maximiser les rentes prélevées sur les recettes fiscales (Brennan et Buchanan, 1980).

de ces deux communes. La petite commune choisit, à l'équilibre, un taux d'impôt qui est inférieur à celui de la grande car les délocalisations (exprimées en nombre d'unités de capital par tête perdues par une commune donnée) sont d'autant plus importantes que cette commune est petite, ce qui augmente le coût marginal des fonds publics. Le taux d'impôt d'équilibre étant plus élevé dans la grande commune, ceci confère une externalité positive à la petite commune qui devient plus attractive pour les investisseurs privés. Si on ajoute à ces externalités fiscales des effets de débordement de dépenses résultant par exemple de charges de centralité pour la grande commune, les écarts de taux d'imposition sont encore plus élevés entre les communes périphériques et les « communes centres ».

On comprend alors aisément, du moins sur le plan théorique, que des communes de taille très différente peuvent ne pas avoir intérêt à coopérer: le passage de l'équilibre non coopératif à l'équilibre coopératif s'accompagne d'une perte de bien-être pour la petite commune. Les conclusions de Hoyt (1991) 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 d'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. On notera aussi que la supériorité de la coopération ou de la consolidation fiscale, telle qu'elle a été présentée ici, 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, 1989).

Toutefois, si la coopération fiscale peut être difficile à entreprendre, elle peut aussi ne pas être souhaitable. C'est le cas quand les gouvernements se comportent comme des Leviathan (Brennan et Buchanan, 1980) ou quand le processus de consolidation renforce les comportements bureaucratiques. Edwards et Keen (1996) proposent un cadre d'analyse articulant les deux types possibles de gouvernements (bienveillants ou Leviathan) à l'aide de fonctions objectives qui combinent non seulement le montant de dépenses discrétionnaires qu'ils peuvent s'octroyer, mais aussi l'utilité d'un citoyen représentatif. À l'équilibre non-coopératif, la fourniture de biens publics et le taux d'imposition fixé sur le capital demeurent sous-optimaux de sorte que, sous certaines conditions, une coordination fiscale c'est-à-dire une augmen-

tation multilatérale des taux d'imposition permettrait d'améliorer à la fois l'utilité des résidents et les rentes des décideurs publics.

Notons enfin que le débat entre concurrence et coopération fiscale dépend aussi de la comparaison des effets respectifs des externalités fiscales horizontales et verticales sur le coût marginal des fonds publics. Les premières, dont on a pu montrer qu'elles sont d'autant plus importantes (et donc sujettes à distorsion) que le nombre de collectivités locales en concurrence est élevé (Wildasin, 1988), vont dans le sens d'une baisse des taux de prélèvement locaux en augmentant le coût marginal des fonds publics. Les secondes vont plutôt dans le sens d'un accroissement du taux global supporté par l'assiette taxable car la superposition des prélèvements conduit à ce que l'augmentation du taux d'impôt d'un échelon administratif ampute les recettes fiscales d'un autre échelon. La littérature théorique sur les externalités fiscales verticales permet d'obtenir un certain nombre de résultats en reprenant le cadre théorique retenu par Zodrow et Mieszkowsky (1986) ou Wildasin (1988)<sup>5</sup>. Keen et Kotsogiannis (2002) montrent qu'un accroissement de la concurrence fiscale au niveau décentralisé accroît strictement les recettes fiscales consolidées prélevées dans chaque collectivité locale, ce qui remet ainsi en cause le résultat obtenu par Brennan et Buchanan (1977, 1980) quand n'est prise en compte que la concurrence « horizontale » entre collectivités infra-étatiques.

L'explication est la suivante : l'accroissement de la concurrence fiscale horizontale renforce le pouvoir de monopole du gouvernement central. À l'extrême, dans le cas d'un très grand nombre de collectivités locales en concurrence (impliquant une concurrence horizontale particulièrement aiguë), la quasi-disparition de l'imposition au niveau local permettrait au gouvernement central de se comporter en Léviathan sans contrainte. Si les gouvernements sont bienveillants, c'est-à-dire s'ils maximisent l'utilité des ménages résidant dans leur juridiction (Keen et Kotsogiannis, 1996), alors l'intensification de la concurrence fiscale au niveau décentralisé améliore le bien-être des ménages, du moins si les biens collectifs offerts par l'échelon central et l'échelon local sont de parfaits substituts. Ce résultat prend à contre-pied le résultat de Hoyt (1991) qui montre qu'accroître le nombre de collectivités décentralisées en concurrence diminue le bien-être des individus en exacerbant les externalités fiscales horizontales liées à la mobilité de l'assiette imposable. Dans le modèle de Hoyt (1991), la consolidation fiscale permet en effet d'augmenter le bien-être en internalisant une partie de ces externalités fiscales.

5. Le modèle standard de ces auteurs doit cependant être amendé de deux façons : on doit bien entendu ajouter un gouvernement de niveau supérieur qui taxe la même base imposable que l'échelon local (l'échelon supérieur peut aussi offrir un même bien collectif à l'ensemble de la population financé par la taxation du capital) et rendre endogène l'offre globale de capital (qui était jusque là fixe) car sans cela, la politique fiscale du gouvernement central ou fédéral ne serait pas contrainte et les impôts qu'il leverait seraient réductibles sur le plan de l'incidence fiscale à une taxation forfaitaire.

### 1.3.2. Les contours institutionnels de l'intercommunalité en France

Le fort développement de l'intercommunalité en France trouve son origine à la fois dans l'émiettement communal, la décentralisation et le refus constant des municipalités de s'engager dans une politique de fusion ou de réforme territoriale<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. 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 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 ville 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 7 février 1992 (Guengant, 1992) et du 12 juillet 1999 (encadré).

#### Intercommunalités associative et fédérative

On distingue traditionnellement deux types d'intercommunalités : l'intercommunalité associative et l'intercommunalité fédérative.

*L'intercommunalité associative*, mise en œuvre par la loi du 22 mars 1890 (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique), par l'ordonnance de 1959 (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) et par la loi du 5 février 1988 créant le syndicalisme à la carte s'est développée dans les années 1960 et 1970 sur le fondement de compétences déléguées volontairement (adduction d'eau, transport scolaire, voirie, ordures ménagères et assainissement) et de ressources

6. On remarquera que l'émiettement communal n'est pas une condition nécessaire à l'intercommunalité comme on peut le voir à travers l'exemple de la Belgique et des Pays-Bas.

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. Il s'agissait de transformer les communautés membres de ces groupements « en arrondissements » comme dans ces trois grandes villes. Les élus se sont vivement opposés à ce nouveau projet de fusion-association.

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 parfois 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 acceptés par les municipalités pénalisées ». À cela s'ajoute aussi que l'intercommunalité associative ne permet en rien de résoudre la question du différentiel 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). 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 financier de l'État. Dans la pratique, ces structures n'ont toutefois pas permis de mettre en œuvre 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 qui a donné un cadre juridique et fiscal à deux nouvelles structures de coopération entre communes, les communautés de ville et les communautés de communes et plus récemment par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La loi de 1999 (dite aussi loi Chevènement) est fondée sur le constat d'un déficit d'intercommunalité en milieu urbain et d'une excessive complexité des structures intercommunales et des règles qui les régissent. L'axe de force de cette loi réside dans la création de la communauté d'agglomération, dotée de compétences importantes et disposant d'une fiscalité propre, la taxe professionnelle unique (pour une analyse approfondie du paysage de l'intercommunalité ainsi que de sa mise en œuvre), voir AMF (2002) et De Bruycker et Marcou (2000).

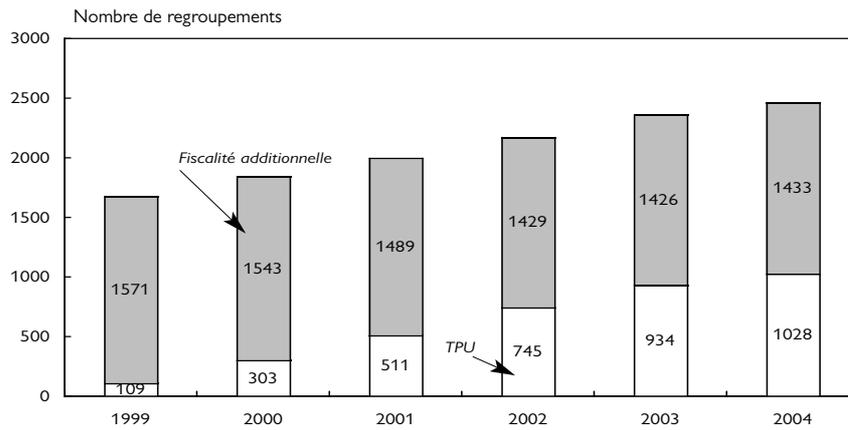
Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la Direction générale des collectivités locales recensait 2 525 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, rassemblant 32 311 communes (soit 88 % des communes françaises) et 52,2 millions d'habitants (84 % de la population totale) (graphiques 1, 2 et 3). L'intercommunalité repose désormais sur trois types d'EPCI: la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. Il existe deux régimes fiscaux applicables aux groupements à fiscalité propre: la fiscalité

additionnelle et la taxe professionnelle unique (TPU)<sup>8</sup>. Sous le régime de la fiscalité additionnelle, les groupements intercommunaux disposent de la même autonomie fiscale que les communes : vote des quatre taxes directes locales, choix des abattements, décisions d'exonérations. Les EPCI à taxe professionnelle unique perçoivent quant à eux la taxe professionnelle en lieu et place des communes membres. Le taux de TP communautaire ne peut toutefois varier librement par rapport au taux des impôts sur les ménages qui restent fixés par les communes membres de l'EPCI. Ce régime est désormais ouvert aux trois formules de l'intercommunalité et a connu un véritable succès. En effet, selon l'Assemblée des Communes de France, contrairement au régime de fiscalité additionnelle qui connaît une relative stabilité dans le temps, le régime de la TPU a connu un intérêt croissant, passant de 109 groupements concernés (soit un total de 1 046 communes regroupées et 4 millions d'habitants) en 1999 à 1 101 groupements (soit 14 387 communes regroupées et 39,4 millions d'habitants) début 2005. Les incitations financières n'y sont sans doute pas étrangères, à commencer par l'irrésistible attrait d'un supplément de dotation globale de fonctionnement (DGF) sous la forme d'une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité. Cependant, la multiplication des EPCI à fiscalité propre (surtout quand ils ont adopté une taxe professionnelle de zone (TPZ) ou une taxe professionnelle unique (TPU)) relève aussi d'une logique d'efficacité économique face au risque de surenchères coûteuses pour les budgets municipaux. La loi du 6 février 1992 introduisait déjà 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).

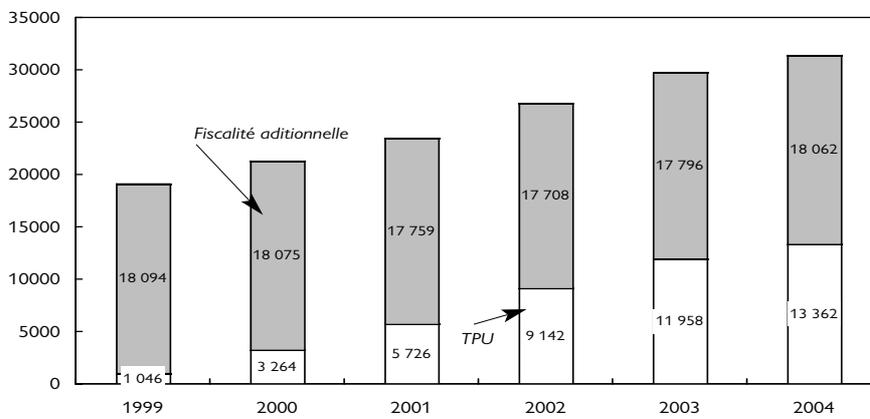
---

8. Le taux de la taxe professionnelle unique (TPU) correspond au maximum au taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres, majoré du taux de TP voté par la communauté l'année n-1 le passage à la TPU (un système de lissage est prévu qui permet une application étalée dans le temps du taux de TPU afin de protéger les entreprises contre une hausse de TP trop importante).

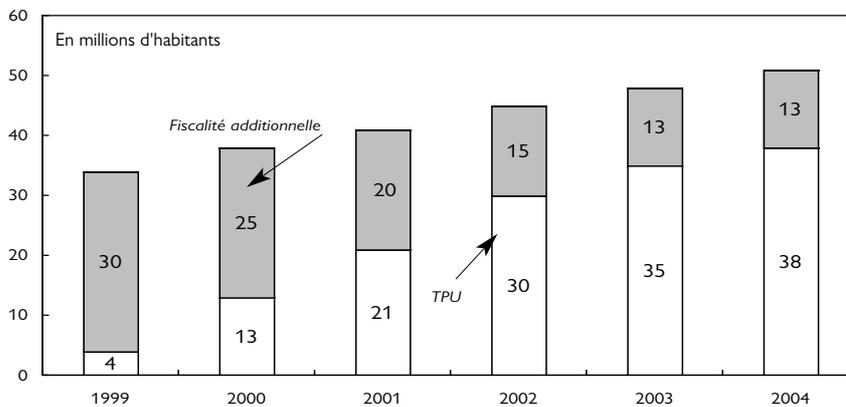
1. Évolution des groupements à fiscalité propre de 1999 à 2004



2. Nombre de communes regroupées



3. Population regroupée



Source: DGCL.

### 1.3.3. La coopération fiscale: quelques éléments empiriques

L'idée qu'il serait souhaitable de procéder à une « consolidation fiscale » des territoires (du moins pour ce qui concerne la TP) obéit à deux types de considérations. Il peut tout d'abord s'agir, comme le suggère la littérature sur les comportements fiscaux stratégiques, de réduire les surenchères éventuelles entre communes (stratégies dites du « moins disant fiscal ») en élargissant 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 établissement de coopération intercommunal sur un périmètre plus large que l'espace communal. Il peut aussi s'agir d'augmenter le périmètre de prélèvement de la TP de façon à réduire les forts écarts de taux de TP, non pas en laissant jouer la concurrence fiscale ou la concurrence politique par comparaison mais en mettant en œuvre un processus coopératif<sup>9</sup>.

Cela étant dit, il est intéressant de s'interroger sur les effets de la multiplication des EPCI à fiscalité propre. Les pouvoirs publics s'attendaient à ce que la coopération conduise à une réduction des taux d'impôt communal et intercommunal par le biais des économies d'échelle et de la rationalisation des choix d'investissement. Une étude de Guengant et Leprince (2002) réalisée sur un échantillon de 10 % des communes tirées au hasard parmi l'ensemble des communes françaises de métropole montre qu'au contraire, on observe une hausse des taux d'impôt cumulés (communaux et intercommunaux). À l'exception des toutes petites communes (moins de 1 000 habitants) appartenant à des groupements urbains de plus de 100 000 habitants, il semble que les services publics offerts par l'échelon communal et intercommunal soient substituables. Cependant, toutes choses étant égales par ailleurs, la demande de service public communal diminue peu en réaction à l'augmentation du niveau de service offert par l'échelon intercommunal (l'élasticité directe est comprise entre - 0,05 et - 0,08). Cette faible substituabilité entre services publics municipaux et intercommunaux (voire leur légère complémentarité) et les disparités de réaction des communes au développement de la coopération intercommunale (notamment en fonction de leur taille démographique) peuvent s'expliquer par la conjonction de deux éléments. Le premier élément explicatif résulte du fameux « effet zoo » de Oates (1988): les communes isolées de petite taille ne sont pas en mesure d'offrir certains services publics et profitent donc de l'intercommunalité pour élargir la gamme de services publics offerts. Il n'y a pas de substituabilité possible des services publics offerts car ils n'étaient pas fournis

9. Il est intéressant de noter que les EPCI reproduisent le même schéma inégalitaire que les communes. En 2000, 10 % d'entre eux ont perçu 91 % du produit national de la TP, 2 % en percevant à eux seuls plus de 31 %. A l'inverse 80 % des EPCI n'ont perçu que 4,5 % de ce produit.

avant et donc la pression fiscale cumulée augmente. Le deuxième élément d'explication concernant cette fois les disparités de réaction, vient du transfert de compétences, notamment par les grandes communes, de leurs charges de « centralité » à l'échelon intercommunal. Conjugué avec l'exploitation d'économies d'échelle et l'internalisation des effets de débordement de consommation bénéficiant aux petites communes avoisinantes, ce transfert devrait permettre une réduction des taux cumulés de prélèvement.

## 2. Interactions fiscales verticales entre collectivités territoriales et spécialisation des impôts

L'organisation territoriale française est composée de trois échelons administratifs différents qui partagent les mêmes bases imposables, du moins pour ce qui concerne les taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti — le cas de la taxe d'habitation est particulier compte tenu de la suppression de la part régionale de cet impôt depuis 2000). Le produit fiscal de ces quatre taxes représente plus des deux tiers des recettes fiscales des collectivités territoriales. Seules la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la vignette<sup>10</sup> et la taxe sur les cartes grises sont aujourd'hui spécialisées par niveau d'administration. L'absence de spécialisation des impôts par niveau de collectivité est généralement accusée de favoriser un relâchement du lien entre le contribuable et l' élu puisque le responsable d'une hausse ou d'une baisse de la fiscalité n'est pas immédiatement identifiable par le contribuable. Une forme d'illusion fiscale serait alors à l'origine d'une dérive à la hausse des taux de prélèvements locaux. L'objectif des développements qui suivent est d'apporter un éclairage à la fois théorique et empirique à cette question avant de revenir sur les difficultés de mise en œuvre de la spécialisation dans le cadre institutionnel français.

### 2.1. Externalités fiscales verticales: les enseignements de la théorie économique

La littérature sur la concurrence fiscale, ou plus généralement sur les interactions « horizontales » entre collectivités locales appartenant à un même échelon administratif, présente l'inconvénient majeur d'ignorer les interactions fiscales verticales entre gouvernements qui

10. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2000, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur a été supprimée pour les particuliers et les associations.

appartiennent à des échelons administratifs différents (Dahlby, 1996). Un effet externe vertical survient lorsque le choix fiscal d'un échelon de gouvernement influe sur le budget d'un autre échelon de gouvernement (Boadway et Vigneault, 1996). Tel est le cas (i) quand les impôts prélevés par un échelon de gouvernement donnent droit à un crédit ou à une déduction fiscale pour un autre échelon de gouvernement<sup>11</sup> ou (ii) quand deux ou plusieurs échelons de gouvernement accordent des exonérations fiscales (ii) ou encore quand plusieurs échelons de collectivités publiques taxent une même base imposable, idée que l'on retrouve sous le vocable « *concurrent taxation* » ou « *tax base sharing* » dans la littérature nord-américaine.

Si les deux premiers points font l'objet d'une littérature déjà ancienne (voir par exemple la synthèse de Gilbert, 1996), ce n'est que très récemment que la théorie du fédéralisme financier s'est intéressée à la question des externalités verticales résultant de l'exercice du pouvoir fiscal sur une même base par plusieurs échelons de gouvernements. Cela peut paraître paradoxal car la superposition fiscale (autrement dit l'empilement de taux de prélèvement sur une même base imposable) concerne la plupart des pays, que ceux-ci soient centralisés ou décentralisés<sup>12</sup>. Ce sont finalement les articles de Flowers (1988) et Johnson (1988) qui vont remettre à l'ordre du jour la question de la superposition fiscale. Les travaux de Keen (1995), Wrede (1996), Boadway et Vigneault (1996), Keen (1998), Flochel et Madiès (2002), Keen et Kotsogiannis (2002) et Madiès et Ventelou (2004) sont représentatifs de cette nouvelle approche<sup>13</sup>. L'imposition conjointe d'une même base imposable par plusieurs échelons de gouvernement, que ce soit un impôt sur le revenu (Boadway et Keen, 1996), sur la consommation (Keen, 1998) ou sur un facteur mobile comme le capital (Keen et Kotsogiannis, 2002; Flochel et Madiès, 2002) a pour conséquence que si l'assiette fiscale est sensible aux taux d'imposition, une augmentation de taux par un échelon de gouvernement peut réduire les recettes perçues par l'autre. Ainsi, une partie du coût de perception des recettes fiscales à un échelon est transférée à l'autre échelon.

Dans le cas simple où deux gouvernements appartenant à un échelon administratif différent et ayant comme objectif de maximiser leur surplus fiscal taxent une même base imposable, alors le taux global de prélèvement supporté par l'assiette imposable (supposée mobile) excède à l'équilibre le taux d'impôt que prélèverait un seul échelon de

11. Le fait que la TP soit déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés devrait réduire toute chose égale par ailleurs la concurrence fiscale (Madiès, 1999).

12. La superposition fiscale est aussi importante au Canada et aux états-Unis où 70 % (44 %) des recettes fiscales des provinces canadiennes (États américains) proviennent d'une fiscalité prélevée sur une base commune avec le gouvernement de rang supérieur.

13. Pour une présentation plus détaillée de cette question, concernant par exemple l'incidence des externalités fiscales verticales sur les politiques de redistribution au sein d'une fédération, voir par exemple Boadway, Marchand et Vigneault (1998) et Madiès (2002).

gouvernement qui taxerait la même base imposable. Dans ces conditions, « l'équilibre de Nash fiscal vertical » se situe sur la partie décroissante de la courbe de Laffer : les recettes fiscales totales sont plus faibles qu'à l'optimum de la courbe de Laffer (Flowers, 1988). Le fait que les gouvernements soient bienveillants ou Leviathan ne change pas qualitativement les résultats car les externalités fiscales verticales en jeu sont les mêmes : si aucun des deux niveaux de gouvernement ne prend en compte les pertes de recettes fiscales qu'une augmentation de son taux de prélèvement provoque chez l'autre, alors les deux sous-estiment le coût marginal social du prélèvement fiscal par rapport à la situation où la base imposable n'est taxée que par un seul gouvernement (Keen, 1995). Si l'on suppose de façon alternative qu'un échelon de gouvernement (dans les faits l'échelon central ou fédéral) se trouve en position de leader de Stackelberg, le taux de prélèvement global supporté par le capital est à l'équilibre supérieur à celui supporté dans le cas où les deux niveaux de gouvernements jouent en Nash mais l'assiette fiscale (supposée mobile) est évidemment plus faible ainsi que les recettes fiscales totales revenant aux deux échelons de gouvernement. Le taux d'impôt choisi et les recettes fiscales du gouvernement central supposé leader de Stackelberg sont supérieurs au taux choisi et à la recette obtenue à l'équilibre de Cournot-Nash. Cela se fait bien évidemment au détriment de l'échelon local dont la situation se détériore par rapport à l'équilibre de Cournot-Nash. La redistribution de recettes fiscales de l'échelon local vers l'échelon fédéral ou national s'accompagne d'une augmentation des distorsions liées à la fiscalité (Flowers, 1988).

Lorsque l'on prend en compte conjointement la présence des deux types d'externalités fiscales, horizontales et verticales, à l'échelon décentralisé, nous avons déjà souligné plus haut (section 1.3) qu'un accroissement de la concurrence fiscale horizontale permettrait d'augmenter strictement les recettes fiscales consolidées prélevées dans chaque collectivité locale (Keen et Kotsogiannis, 1996 ; Flochel et Madiès, 2002), remettant ainsi en cause le résultat de Brennan et Buchanan (1977, 1980). Ce résultat est dû à l'accroissement de la concurrence fiscale horizontale qui permet de renforcer le pouvoir de monopole du gouvernement central. En effet, une forte diminution de l'imposition au niveau local permet au gouvernement central de se comporter en Léviathan sans contrainte. Si les gouvernements sont bienveillants, c'est-à-dire s'ils maximisent l'utilité des ménages résidant dans leur juridiction (Keen et Kotsogiannis, 1996), alors l'intensification de la concurrence fiscale au niveau décentralisé améliore le bien-être des ménages, du moins si les biens collectifs offerts par l'échelon central et l'échelon local sont de parfaits substituts.

Soulignons enfin que les développements précédents ont supposé implicitement que les taux d'imposition entre deux échelons administratifs différents étaient des substituts stratégiques. En réalité, comme

le montrent bien Keen (1998), Esteller-Morer et Solé-Ollé (2001) et Keen et Kotsogiannis (2002), cette question est loin d'être tranchée sur le plan empirique. Une augmentation du taux de prélèvement du gouvernement national (ou fédéral) a un effet ambigu sur les taux d'imposition des collectivités infra-étatiques. Keen (1998) montre par exemple que la réaction des collectivités infra-étatiques à une variation du taux d'imposition national dépend de la façon dont l'élasticité varie en fonction du taux d'impôt: si par exemple l'élasticité de la base imposable au taux d'impôt est constante, les taux d'imposition sont alors des compléments stratégiques; si la base imposable est une fonction linéaire du taux d'imposition, les taux sont des substituts stratégiques.

## 2.2. Interactions fiscales verticales entre collectivités locales: quelques résultats sur données communales et départementales

Les travaux empiriques portant sur les interactions fiscales verticales sont très récents et encore peu nombreux en France. Ils s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de deux études réalisées pour la Direction de la Prévision (Madiès, 2003 ; Madiès et Rocaboy, 2004). Une étude du Conseil des impôts (1997) avait déjà cherché à évaluer les effets d'entraînement entre les taux d'imposition de collectivités appartenant à un échelon administratif différent. Les travaux réalisés à l'étranger ne sont guère plus nombreux et les conclusions concernant l'importance des interactions verticales sont très différentes selon les pays (Madiès, Paty et Rocaboy, 2005). Peu d'articles traitent uniquement des externalités verticales. Les articles de Besley et Rosen (1998) et de Goodspeed et Leprince (2004) sont des exceptions. La plupart des travaux traitent simultanément des interactions fiscales horizontales et verticales (Goodspeed, 1999, 2000 ; Hayashi et Boadway, 2001 ; Revelli, 2001 ; Brett et Pinsky, 2000 ; Esteller-Moré et Solé-Ollé, 2001).

Les résultats partiels dont nous disposons en France concernent l'échelon communal (Goodspeed et Leprince, 2004) et départemental (Leprince, Madiès et Paty, 2004). Il n'existe pas en revanche d'étude menée à l'échelon régional. Goodspeed et Leprince (2004) cherchent à vérifier si les taux de taxe professionnelle choisis par les communes sont influencés par les taux départementaux. Les auteurs envisagent deux types d'interactions possibles. Le premier modèle testé suppose que les départements se comportent en leader de Stackelberg alors que le second postule que l'échelon communal et départemental jouent en Nash. Les données utilisées proviennent des budgets des 850 communes ayant une population supérieure à 10 000 habitants en 1995 auxquelles s'ajoute un ensemble de données départementales et régionales. La variable dépendante est le taux communal, augmenté le cas échéant du taux du groupement de communes à fiscalité additionnelle, ou le taux intercommunal en régime TPU. Les auteurs incluent en outre

dans leurs estimations un ensemble de variables qui pourraient expliquer une liaison positive entre les taux de TP communaux et départementaux. L'idée est en effet d'éviter d'attribuer à l'empilement des taux d'imposition une éventuelle corrélation entre les taux communaux et départementaux de TP qui résulterait en réalité d'autres facteurs.

Une fois l'ensemble de ces effets contrôlés, il apparaît qu'une augmentation de 10 % du taux de TP départemental conduit à une augmentation du taux communal de 2 % en moyenne. En d'autres termes, les taux départementaux auraient un effet d'entraînement (même s'il est limité) sur les taux communaux. De la même façon, les taux communaux seraient des « substituts imparfaits » aux taux intercommunaux dans le cas de groupements à fiscalité additionnelle, induisant inévitablement une augmentation des taux cumulés. Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 10 % du taux d'impôt intercommunal réduit de seulement 1 % le taux d'impôt dans la plupart des communes, voire même l'augmente dans les petites communes des groupements urbains (Leprince et Guengant, 2002).

Les travaux réalisés à l'échelon départemental (Leprince, Madiès et Paty, 2004) traitent de la question des interactions fiscales verticales entre l'échelon départemental et les échelons communal et régional, conjointement à celle des interactions spatiales entre départements. Leprince, Madiès et Paty (2004) estiment pour l'année 1995 un modèle statique de choix fiscal départemental qui concerne la taxe professionnelle à l'aide duquel ils testent l'hypothèse que les taux communaux et régionaux de TP sont des déterminants significatifs des choix fiscaux départementaux. Les estimations conduisent à rejeter l'hypothèse d'interactions fiscales entre les départements et les régions. Cela peut s'expliquer par le fait que le taux régional de TP est très faible par rapport aux taux départemental et communal. En effet, une simple décomposition montre que le taux régional n'explique en moyenne que 10 % du taux agrégé de TP contre 60 % pour le taux communal et 30 % pour le taux départemental. On remarquera en outre que le taux moyen communal est statistiquement significatif et que son paramètre est positif. Autrement dit, les taux départementaux et communaux de TP sont des compléments stratégiques. Ce résultat est vérifié quelle que soit la technique d'estimation utilisée (moindre carrés ordinaires, maximum de vraisemblance ou variables instrumentales) et quelle que soit la matrice de pondération utilisée. Plus précisément, une augmentation de 10 % du taux moyen communal induit une augmentation de 4,4 % environ du taux départemental de TP <sup>14</sup>.

14. Ce résultat peut être expliqué de plusieurs façons. On peut tout d'abord penser que la complémentarité stratégique entre les taux de TP vient du fait qu'il existe une complémentarité entre les services publics offerts par les communes et ceux rendus par les départements. La deuxième explication possible est plus politique et s'appuie sur l'argument du « free riding ». L'idée est que les taux départementaux étant plus faibles que les taux moyen communaux, les départements peuvent s'abriter derrière les communes et en profiter pour augmenter leur taux de TP

### 2.3. Spécialisation fiscale: une mise en œuvre difficile dans la pratique

Les développements précédents suggèrent de spécialiser les bases imposables par niveau de collectivités locales afin d'éviter les externalités fiscales verticales. Cela étant, la littérature économique ne dit rien (ou presque) sur les principes qui pourraient guider une telle spécialisation. De fait, la spécialisation fiscale dans le contexte institutionnel français constitue un éternel serpent de mer (Gilbert, 1992). Trois scénarii de spécialisation sont présentés ici.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, préconisait par exemple d'affecter à terme la taxe professionnelle aux EPCI à fiscalité additionnelle, la taxe d'habitation aux communes et la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements, les régions se voyant attribuer soit un nouvel impôt soit une partie de la taxe professionnelle. Le choix d'un impôt reposant sur les ménages serait cohérent avec le lien existant au niveau communal entre le citoyen et l'élu local. L'affectation de la taxe professionnelle à l'échelon régional paraît lui aussi cohérent compte tenu des compétences économiques des régions. Il n'en demeure pas moins que ce scénario pose de nombreux problèmes. En premier lieu, il implique des transferts de charges (à structure de dépenses inchangées) entre collectivités locales auxquels s'ajoutent ceux qui pèseraient sur les contribuables. Ainsi, les trois-quarts des communes subiraient une baisse de leur produit fiscal supérieure à 10 %, un quart d'entre elles enregistrant une baisse supérieure à 50 %. Les EPCI seraient évidemment les premiers bénéficiaires de telles mesures, leurs ressources fiscales augmentant de 253 % selon les simulations opérées par la DGCL, tout en accentuant les disparités fiscales entre EPCI. Concernant les départements, la réforme serait neutre au niveau national mais induirait aussi des transferts importants entre départements: plus de la moitié des départements verraient par exemple leur produit fiscal baisser. Les régions seraient les plus touchées par ce dispositif car elles ne conserveraient que leur part de taxe professionnelle. En second lieu, de nombreux élus ont souligné les risques de « choc asymétrique » que la conjoncture pouvait faire peser sur leurs ressources propres, si celles-ci étaient trop strictement spécialisées. En troisième lieu, les entreprises ont craint un alourdissement des charges

---

quand les communes augmentent le leur. La troisième raison qui permet d'expliquer ce résultat est l'argument développé dans la littérature sur la concurrence fiscale verticale. Les départements réagissent à une augmentation du taux moyen de TP des communes en augmentant leur taux d'imposition pour compenser une fuite de matière imposable qui viendrait diminuer leurs recettes fiscales. Notons cependant que cet argument doit être nuancé car le plafonnement de la TP au titre de la valeur ajoutée et la déductibilité de la TP conduisent vraisemblablement à ce que l'élasticité des bases de TP à une variation des taux de TP soit plus faible que ce que l'on peut l'imaginer.

qui pèseraient sur leurs comptes d'exploitation, si le lien entre la fiscalité assise sur les entreprises et sur les ménages <sup>15</sup> était abandonné <sup>16</sup>.

Le Comité des Finances locales a proposé que soit examinée une spécialisation des impositions locales par couple de collectivités. L'idée est d'affecter la taxe professionnelle et la taxe d'habitation aux communes et aux groupements de communes tandis que les régions et les départements bénéficieraient de l'intégralité du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les simulations opérées montrent que ces mesures conduiraient à un surplus de recettes fiscales pour le bloc « communes et intercommunalité » de l'ordre de 2,9 milliards d'euros, et à un déficit pour le bloc « départements et régions » d'à peu près le même montant. On pourrait alors envisager une baisse des taux de TH? pour le premier bloc (à produit fiscal donné au niveau national, il serait par exemple possible de baisser les taux de TH d'environ 30 % par rapport à leur niveau actuel) et d'augmenter les taux de taxes foncières pour le second ou encore d'affecter au second bloc une nouvelle ressource susceptible de compenser la perte de recettes fiscales <sup>17</sup>. Ce scénario n'est pas non plus sans poser de problèmes : la région se verrait privée de TP, ce qui n'est pas forcément judicieux compte tenu de ses compétences en matière de développement économique. Le bloc « départements et régions » serait soumis aux risques liés à une unique recette fiscale. À cela pourrait venir se greffer la question de l'autonomie fiscale pour « le bloc perdant » si la perte de recettes fiscales était compensée par des dotations de l'État.

Un troisième scénario, plus prospectif, est celui de Gilbert et Guengant (2002). Il a l'avantage d'apporter une réponse aux critiques précédentes. L'axe de la réforme consiste à coupler réforme des bases imposables (par exemple DGCL (2002) pour une discussion de cette question) et « mise sous tunnel » des taux d'imposition. L'idée sous-jacente est que chaque niveau de collectivité locale puisse disposer de ressources fiscales provenant d'une gamme d'impôts assis sur des bases locales mais sur le taux desquels la collectivité n'a aucun pouvoir de décision ; et d'autre part d'un impôt, et d'un seul, pour lequel la collectivité dispose du droit de voter le taux ; le choix de ce dernier peut

15. Il existe en effet un mécanisme de liaison entre les quatre taux d'imposition, à la hausse comme à la baisse. Le taux de TP ne peut être augmenté que si le taux de TH ou le taux moyen des trois impôts « ménages » augmente également sur le territoire. C'est au plus la plus faible des deux augmentations constatées qui peut être répercutée. Inversement, toute baisse de la TH ou de la moyenne des trois impôts ménages (il s'agit de la plus forte des deux baisses) doit être répercutée sur le taux de TP. Ce lien légal a été créé pour contraindre les élus à répercuter sur les ménages (qui sont aussi des électeurs) toute hausse significative des taux pesant sur les entreprises (qui ne votent pas).

16. La DGCL (2002) propose un scénario proche de celui décrit (sur lequel nous ne revenons pas) mais qui organise une recette plus équilibrée des recettes entre collectivités locales, en faisant varier ou non les taux.

17. Il faut cependant bien garder à l'esprit qu'une baisse moyenne des taux d'imposition appréciée au niveau national se traduirait par des transferts importants entre collectivités de même niveau. Il faudrait en outre s'attendre à des transferts importants entre les contribuables.

être laissé totalement à la discrétion des élus ou bien ce choix peut être encadré à l'intérieur d'un « tunnel ». Le citoyen identifie alors immédiatement quel niveau de collectivité est responsable de la variation du taux d'imposition. Cette « spécialisation fiscale marginale » a l'avantage d'offrir aux collectivités locales des ressources fiscales composites, et donc moins sujettes à des fluctuations excessives, tout en permettant davantage de transparence démocratique. La « mise en tunnel des taux » ne vise pas à reprendre aux collectivités la liberté fiscale qui leur est garantie par ailleurs; elle vise à tempérer l'usage stratégique que certaines collectivités locales seraient tentées de faire de l'arme fiscale. Ces tunnels de taux sont d'autant plus étroits que l'élasticité de la base localisée au taux d'impôt est forte et que ces bases sont étroites par rapport aux dépenses à financer.

Gilbert et Guengant (2002) proposent en outre une affectation des différentes taxes directes locales différente de celle retenue par la commission Mauroy ou par le Comité des finances locales. Leur idée est de reconnaître aux communes la capacité de fixer les taux des taxes foncières tout en leur permettant de bénéficier du produit fiscal d'une taxe locale sur le revenu à base large mais pour laquelle elles n'auraient pas la liberté de voter le taux. L'échelon intercommunal se verrait doter de la taxe professionnelle unique d'agglomération (celle-ci devenant une taxe intercommunale assise sur la valeur ajoutée évaluée au coût des facteurs au lieu de production). La coordination fiscale entre les deux niveaux serait assurée, au moins dans un premier temps, au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux portant sur les ménages et ceux portant sur les entreprises<sup>18</sup>. L'échelon départemental se verrait reconnaître le droit de moduler le taux d'un impôt départemental sur le revenu assis sur une base large au sein d'un tunnel étroit (compte tenu de la taille de la base rapportée aux dépenses à financer) afin de financer les dépenses sociales qui leur incombent. Reste posée la question du financement des régions. Nombreux sont ceux qui ont préconisé l'affectation d'une ressource fiscale nouvelle aux régions. Celle-ci pourrait prendre la forme de la cession d'un impôt national à l'échelon régional ou résulter de la création d'un nouvel impôt régional ou encore du partage d'un impôt national. Différentes propositions ont été faites qui ne sont pas sans poser de problème: affectation du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou d'une fraction de la TVA perçue sur les carburants ou les communications téléphoniques ou encore affectation d'une imposition spécifique sur l'abonnement fixe au téléphone, taxe sur les activités polluante, etc<sup>19</sup>. Il apparaît cependant dorénavant incontournable de se diriger vers le partage entre l'État et les régions

18. L'idée étant de parachever le système dans un second temps en transformant les groupements intercommunaux en véritables collectivités locales dotées d'une assemblée délibérante.

19. Ces propositions font l'objet de difficultés juridiques et pratiques dans leur mise en œuvre qui sont étudiées en profondeur dans le rapport de la DGCL (2002).

d'une ressource commune, dans ce cas, les régions ne pourraient maîtriser ni les taux ni vraisemblablement les clefs de partage.

### 3. Conclusion

L'objet de cet article est de s'interroger sur les fondements théoriques et la pertinence empirique des interactions stratégiques fiscales entre gouvernements, qu'ils soient de même rang ou non. D'un point de vue empirique l'hypothèse d'interactions stratégiques en France ne semble pas pouvoir être rejetée et ceci quel que soit l'échelon gouvernemental considéré. D'un point de vue théorique ces stratégies fiscales, par nature fondées sur des comportements non coopératifs, sont sources d'inefficacité économique. Elles peuvent alors remettre en cause la validité du théorème de la décentralisation selon lequel la décision publique décentralisée est garante d'une allocation optimale des ressources de l'économie. D'une manière générale l'existence de ces comportements stratégiques conduit à repenser le fonctionnement du secteur public local, ce qui donne des pistes de réflexion pour une réforme de son organisation.

### Références bibliographiques

- ALTSHULER R., et GOODSPEED T.J., 2003 : « Follow the leader? Evidence on European and U.S. Tax competition », *mimeo*.
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 2002 : *Compte rendu de la commission Intercommunalité du 11 juillet 2002*, Association des maires de France.
- BERNARD P., 1988 : « Point de vue d'un représentant de l'État sur la coopération entre les collectivités locales. La solidarité aujourd'hui: s'organiser pour servir une œuvre commune », *Les cahiers du CNFPT*, n° 25, pp. 4-13.
- BESLEY T. et A. CASE, 1995 : « Incumbent behavior: Vote seeking, tax setting and yardstick competition », *American Economic Review*, Vol. 85 (1), pp. 25-45.
- BESLEY T. et H. ROSEN, 1998 : « Vertical externalities in tax setting: Evidence from gasoline and cigarettes », *Journal of Public Economics*, Vol. 70, pp. 383-398.
- BOADWAY R. et M.J. KEEN, 1996 : « Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers », *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, pp. 137-155.

- BOADWAY R., M. MARCHAND et M. VIGNEAULT, 1998 : « The consequences of overlapping tax bases for redistribution and public spending in a federation », Papers 9803, Université Catholique de Louvain – Center for Operations Research and Economics.
- BOADWAY R. et M. VIGNEAULT, 1996 : « The interaction of federal and provincial taxes on Businesses », Technical Committee on Business Taxation, Working Paper 96-11, Department of Finance, Ottawa, décembre 1996, 29 p.
- BORDIGNON M., F. CERNIGLIA et F. REVELLI, 2003 : « In search of yardstick competition: A spatial analysis of Italian municipality property tax setting », *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, pp. 199-217.
- BRENNAN G. et J.M. BUCHANAN, 1977 : « Towards a constitution for Leviathan », *Journal of Public Economics*, Vol. 8, pp. 255-273.
- BRENNAN G. et J.M. BUCHANAN, 1980: *The power to tax: Analytical foundations of fiscal constitution*, Cambridge University Press.
- BRETT C. et J. PINSKE, 2000 : « The determinants of municipal tax rates in British Columbia », *Canadian Journal of Economics*, Vol. 33, pp. 695-714.
- BRUECKNER J.K., 2001 : « Fiscal decentralisation with distortionary taxation: Tiebout versus tax competition », *Discussion paper, Department of Economics, University of Illinois*.
- BRUECKNER J.K. et L. SAAVEDRA, 2001 : « Do local governments engage in strategic property-tax competition? », *National Tax Journal*, Vol. 54, pp. 203-229.
- BRUYCKER (De) P. et G. MARCOU, 2000 : « L'intercommunalité en Europe: quelques observations à propos de la France au regard de quelques États européens », *L'annuaire des collectivités locales*, CNRS Editions, Paris.
- BUCOVETSKY S., 1991 : « Asymmetric tax competition », *Journal of Public Economics*, Vol. 30, pp. 167-181.
- BUETTNER T., 2001 : « Local capital income taxation and competition for capital: The choice of the tax rate », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, pp. 215-245.
- CASSETTE A. et S. PATY, 2005 : « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural? », *mimeo*.
- CONSEIL DES IMPÔTS, 1997 : *La taxe professionnelle*, quinzième rapport au Président de la République, Paris, Journaux Officiels.
- DAHLBY B., 1996 : « Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants », *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, pp. 397-411.

- DERYCKE P.H., G. GILBERT, 1988 : *Economie publique locale*, Paris: Economica.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 2005 : « Intercommunalité: une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénovée », Rapport de la Direction Générale des Collectivités Locales.
- EDWARDS J. et M. KEEN, 1996 : « Tax competition and Leviathan », *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 113-134.
- ESTELLER-MORÉ A. et A. SOLLÉ-OLLÉ, 2001 : « Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: Evidence from the US », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, pp. 247-272.
- FELD L.P, J.M. JOSSELIN et Y. ROCABOY, 2002 : « Le mimétisme fiscal: une application aux régions françaises », *Economie et Prévision*, Vol. 156 (5), pp. 43-49.
- FELD L.P, J.M. JOSSELIN et Y. ROCABOY 2003 : « Tax mimicking among regional jurisdictions », in A. Marciano and J.M. Josselin (eds), *From economic to legal competition. New perspectives on law and institutions in Europe*, London: Edward Elgar, pp. 105-119.
- FELD L.P et G. KIRCHGÄSSNER, 2001 : « Income tax competition at the state and local level in Switzerland », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, pp. 181-213.
- FLOCHEL L. et T. MADIÈS, 2002 : « Interjurisdictional tax competition in a model of overlapping revenue-maximizing governments », *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, pp. 121-141.
- FLOWERS M.R., 1988 : « Shared tax sources in Leviathan model of federalism », *Public Finance Quarterly*, Vol. 16, pp. 67-77.
- GILBERT G., 1992 : « La spécialisation fiscale verticale: un point de vue d'économiste », *Revue française de finances publiques*, n° 38, pp: 47-55.
- GILBERT G., 1996 : « Le fédéralisme financier: une approche de micro-économie spatiale », *Revue économique*, Vol. 47 (2), pp. 311-363.
- GILBERT G. et A. GUENGANT, 1991 : *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 165 p.
- GILBERT G. et A. GUENGANT, 2002 : « L'économie publique locale quinze ans après: entre espace et territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2002, n° 1, pp. 157-182.
- GOODSPEED T.J., 1999 : « Tax competition and tax structure in open federal economies: Evidence from OECD countries with implications for the European Union », *European Economic Review*, forthcoming.

- GOODSPEED T.J., 2000 : « Tax structure in federation », *Journal of Public Economics*, Vol. 75, pp. 493-506.
- GOODSPEED T.J. et M. LEPRINCE, 2004 : « Vertical Tax Reaction Functions and Politics: Evidence from France », *mimeo*.
- GUENGANT A., 1991 : « La coopération fiscale intercommunale », *Revue française de finances publiques*, n° 34, pp. 9-30.
- GUENGANT A., 1992 : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, L.G.D.J.
- GUENGANT A. et M. LEPRINCE, 2002 : « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue Économique*, 53 (3), pp. 525-35
- HAYASHI M. et R. BOADWAY, 2001 : « An empirical analysis of inter-governmental tax interaction: The case of business income taxes in Canada », *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, pp. 481-503.
- HEYNDELS B. et J. VUCHELEN, 1998 : « Tax mimicking among belgian municipalities », *National Tax Journal*, Vol. 51, pp. 89-101.
- HIRSCHMAN A.O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organisations, and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- HOYT W., 1991 : « Property taxation, Nash equilibrium, and market power », *Journal of Urban Economics*, Vol. 30, pp. 23-31.
- HWANG H. et B. CHOE, 1995 : « Distribution of factor endowments and tax competition », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 25, pp. 655-673.
- JOHNSON W., 1988 : « Income redistribution in a federal system », *American Economic Review*, Vol. 78 (3), pp. 29-46.
- KEEN M., 1995 : « Pursuing Leviathan: Fiscal federalism and tax competition », *mimeo*, Université de l'Essex, Royaume-Uni.
- KEEN M., 1998 : « Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism », *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 45, pp. 454-485.
- KEEN M. et C. KOTSOGIANNIS, 1996 : « Federalism and tax competition », *mimeo*, Université de l'Essex, Royaume-Uni.
- KEEN M. et C. KOTSOGIANNIS, 2002 : « Does Federalism Leads to Excessive High Taxes? », *American Economic Review*, vol., pp. 363-370.
- LADD H.F., 1992 : « Mimicking of local tax burdens among neighboring countries », *Public Finance Quarterly*, Vol. 20 (4), pp. 450-467.
- LEPRINCE M., S. PATY et E. REULIER, 2005 : « Choix d'imposition et interactions spatiales entre collectivités locales: un test sur les départements français », *Recherches Economiques de Louvain*, 71 (1), pp. 67-93, 2005.

- LEPRINCE M., T. MADIÈS et S. PATY, 2004 : « Business tax interactions among local governments: An empirical analysis of local tax setting in France », *mimeo*.
- MADIÈS T., 1999 : « Les collectivités locales se livrent-elles à une concurrence fiscale sur la taxe professionnelle? », *Revue Française d'Économie*, 1999, 14 (4), pp. 48-75.
- MADIÈS T., 2002 : « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales: faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscale? », *L'actualité économique-Revue d'analyse économique*, Vol. 77 (4), pp. 593-612.
- MADIÈS T., (sous la direction de) 2003 : *Imposition locale des entreprises et interactions fiscales entre collectivités locales*, rapport d'étude, Direction de la prévision, Paris.
- MADIÈS T., S. PATY, Y. ROCABOY, 2005 : « Externalités fiscales horizontales et verticales : Où en est la théorie du fédéralisme financier? », *Revue d'Économie Politique*, 115, pp. 17-63.
- MADIÈS, T. et Y. ROCABOY, (sous la direction de) 2004 : *Les choix fiscaux des collectivités locales sont-ils le fruit de comportements stratégiques?* rapport d'étude, Direction de la prévision, Paris.
- MADIÈS T. et B. VENTELOU, 2004 : « Federalism in an Endogenous Growth Model with Tax Base Sharing and Heterogeneous Education Services », à paraître dans *Papers in Regional Science*.
- OATES W.E., 1972 : *Fiscal Federalism*, New-york: Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES W., 1988 : « On the measurement of congestion in the provision of local public goods », *Journal of Public Economics* 24: pp. 84-94.
- OLSON M., 1965 : *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- PARRY I. W., 2003 : « How large are the welfare costs of tax competition? », *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, pp. 39-60.
- PATY S., H. JAYET et A. PENTEL, 2002 : « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales? », *Economie et Prévision*, Vol. 154, pp. 95-105.
- REULIER E. et Y. ROCABOY, 2004 : « Comparaison des performances des élus ou mobilité des bases: Peut-on identifier le vecteur principal de la compétition fiscale? », *mimeo*, Université de Rennes 1-CREM.
- REVELLI F., 2001 : « Spatial patterns in local taxation: Tax mimicking or error mimicking? », *Applied Economics*, Vol. 33, pp. 1101-1107.
- SALMON P., 1987 : « Decentralization as an incentive scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 3, pp. 24-43.

- SOLÉ-OLLÉ A., 2004 : « Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology », à paraître in *European Journal of Political Economy*.
- SORENSEN P.B., 2000 : « Tax Coordination: Its desirability and redistributive implications », *Economic Policy* 15, pp. 431-472.
- TIEBOUT C., 1956 : « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy* 64, pp. 416-424.
- TOCQUEVILLE (de) A., 1848 : *De la démocratie en Amérique*, volumes I,II, NRF, Paris: Gallimard, 1961.
- UHALDEBORDE J.M., 1989 : « Les rationalisations limitées du secteur public local », Thèse de doctorat d'Etat en Sciences Economiques, Université de Bordeaux 1.
- WILDASIN D.E., 1988 : « Nash equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pp. 229-240.
- WILDASIN D.E., 1989 : « Interjurisdictional capital mobility: Fiscal externality and a corrective subsidy », *Journal of Urban Economics*, Vol. 25, pp. 193-212.
- WILSON J.D., 1991 : « Tax competition with interregional differences in factor endowments », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 21, pp. 423-451.
- WREDE M., 1996 : « Vertical and horizontal tax competition: will uncoordinated Leviathans end up on the wrong side of the Laffer curve? », *Finanzarchiv*, Vol. 3, pp. 461-479.
- ZODROW G.R. et P. MIESZKOWSKI, 1986 : « Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods », *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, pp. 356-370.

## **ANNEXE**

### **Liste des sigles et abréviations**

AMF: association des maires de France  
CC: communauté de communes  
CU: communauté urbaine  
DGCL: direction générale des collectivités locales  
DGF: dotation globale de fonctionnement  
EPCI: établissement public de coopération intercommunale  
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers  
TP: taxe professionnelle  
TPU: taxe professionnelle unique

