



# La concurrence fiscale entre collectivités territoriales

## Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales

**Thierry Madiès**

DANS **REGARDS CROISÉS SUR L'ÉCONOMIE 2007/1 n° 1**, PAGES 218 À 230  
ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 1956-7413

DOI 10.3917/rce.001.0218

Date de mise en ligne : 01/03/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-218?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [Cairn.info/copyright](http:// Cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# La concurrence fiscale entre collectivités territoriales

## Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales

*Thierry Madiès, professeur à l'université de Fribourg (Suisse) et membre du Conseil d'analyse économique*

---

La plupart des pays industrialisés ont connu au cours de ces vingt dernières années un processus de décentralisation. Un des principaux avantages de la décentralisation est qu'elle permet aux décideurs publics de prendre en compte les disparités locales de préférences concernant les services publics locaux (une idée que Tocqueville (1848) avait déjà formulée). Cette décentralisation des compétences s'est souvent accompagnée d'une plus grande autonomie fiscale pour les collectivités territoriales. La France n'échappe pas à cette règle, bien qu'elle demeure un pays profondément unitaire : les collectivités territoriales peuvent librement fixer leurs taux de taxe, même si cette liberté est encadrée par le législateur. Un surcroît d'autonomie fiscale peut cependant conduire aussi à des inefficacités (au sens économique du terme), dès lors que les collectivités locales sont en mesure d'adopter des comportements stratégiques. Ce problème est au cœur de cet article, qui traite à la fois sur le plan théorique et empirique de la question des externalités\* fiscales « horizontales » et « verticales » qui caractérisent les relations entre collectivités locales. Le cadre institutionnel français se prête bien à l'exercice : il se caractérise par un fort morcellement de la carte administrative communale (facteur potentiel de concurrence fiscale « horizontale » entre collectivités territoriales en dépit du développement de la coopération intercommunale) et par le partage de bases imposables communes entre les différents échelons administratifs (facteur d'externalités verticales).

### Prélèvements obligatoires des administrations publiques et des institutions communautaires

	2005	
	Mds d'euros	% du PIB
<b>Etat</b>	<b>277,8</b>	<b>16,2</b>
dont : • impôts <sup>(a)</sup>	272,0	15,9
• cotisations sociales	5,8	0,3
ODAC (organismes divers d'administration centrale)	14,7	0,9
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>95,2</b>	<b>5,6</b>
<b>Administrations de Sécurité sociale</b>	<b>360,1</b>	<b>21,1</b>
dont : • impôts	88,4	5,2
• cotisations sociales <sup>(b)</sup>	271,7	15,9
<b>Institutions de l'Union européenne</b>	<b>4,5</b>	<b>0,3</b>
<b>Ensemble</b>	<b>752,2</b>	<b>44,0</b>

(a) Après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables, non compris la quatrième ressource inscrite en dépense de l'Etat

(b) Nettes des cotisations dues non recouvrables.

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 2000.

### Concurrence fiscale et concurrence par comparaison : deux explications possibles des comportements stratégiques entre collectivités territoriales

L'étude des interactions fiscales entre collectivités territoriales fait référence à deux types d'approches. La première est connue sous le terme de « concurrence fiscale ».

La seconde s'inscrit dans la lignée des travaux sur la « concurrence par comparaison ». Nous donnons ensuite quelques résultats empiriques permettant d'appréhender la réalité du phénomène en France.

Les nombreux modèles de concurrence fiscale\* sont issus des travaux fondateurs de Zodrow et Mieszkowsky (1986) et Wildasin (1988). La concurrence fiscale est modélisée sous la forme d'un jeu non coopératif dans lequel les variables stratégiques sont les taux de taxe frappant une base mobile : du capital industriel, supposé parfaitement mobile entre les collectivités locales. Les décideurs locaux maximisent l'utilité d'un agent représentatif qui consomme un bien privé et un bien public\*. Ce dernier est financé par la taxe sur le capital (prélevée à la source). On montre qu'à l'équilibre de Nash fiscal\*, l'offre de biens publics ainsi que les taux de taxe locale sont trop faibles par rapport à l'optimum social. 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. En outre, plus l'élasticité\* du capital par rapport au taux de taxation est élevée (ou de la même façon, plus le nombre de collectivités locales en concurrence est grand, comme l'a montré Hoyt, 1991), plus la divergence avec l'optimum social est importante (pour une revue de la littérature, voir par exemple Madiès, Paty et Rocaboy, 2005a). Une analyse en termes de « dilemme du prisonnier\* » peut aussi permettre d'illustrer notre propos : les collectivités territoriales auraient intérêt à augmenter leurs taux de taxe (autrement dit à coopérer) pour financer davantage de biens collectifs, mais individuellement elles sont incitées à ne pas respecter leurs engagements et à baisser leurs taux de taxe pour attirer davantage de capital (ou d'activités) dans leur juridiction. Chacune faisant le même calcul, il s'ensuit un équilibre (en termes de taux de taxe) sous-optimal. La concurrence fiscale est donc censée conduire à une course « au moins disant fiscal » et à une offre trop faible des biens publics produits au niveau décentralisé. On notera que la nouvelle économie géographique remet en question ce résultat au motif que, s'il existe des rendements croissants de localisation sur un site (externalités positives résultant de la concentration spatiale d'activités économiques à un même endroit), alors les collectivités les plus riches peuvent maintenir des taux d'imposition plus élevés que les collectivités plus pauvres sans craindre (du moins jusqu'à un certain point) de délocalisation d'activités.

L'autre façon d'envisager les interactions fiscales entre collectivités locales est fondée sur les caractéristiques du marché politique (pour plus de détails Madiès, Paty et Rocaboy 2005a). Dans cette approche, les gouvernements sont considérés comme

opportunistes, dans le sens où ils cherchent à s'accaparer une rente de situation quand ils sont au pouvoir (ils ne sont plus bienveillants). Ces comportements de prédation sont cependant contraints (le « vote avec les pieds »\* des contribuables constitue une possibilité comme l'a bien montré Tiebout (1956)). Salmon (1987) propose un autre type de contrainte en supposant que les électeurs aient 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 *yardstick competition*). 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 leurs choix, tiendront compte des décisions pouvant être prises dans les collectivités voisines. Deux conclusions théoriques semblent émerger de ce type de modèles. 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 ce type 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.

Dans ces deux types de modèles, on peut établir une interdépendance théorique entre les taux d'impôts de juridictions voisines. La question de la mesure de ces deux phénomènes est plus problématique. Ces résultats théoriques ont-ils une pertinence empirique dans le cadre institutionnel français ? Les études empiriques utilisant l'économétrie spatiale montrent pour la plupart (et cela est aussi vrai à l'étranger) que les taux de taxe locale sont des compléments stratégiques, quel que soit l'échelon administratif considéré. En d'autres termes, les taux de taxe d'une collectivité locale sont positivement liés aux taux de taxe choisis par les collectivités voisines. La plus grande partie des tests économétriques réalisés en France le sont en référence à la taxe professionnelle (TP), qui est un impôt local qui frappe les entreprises et dont le produit fiscal représente la principale recette fiscale des collectivités territoriales. Jayet, Paty et Pentel (2002) démontrent l'existence de comportements de type « mimétisme fiscal » entre communes appartenant à certaines zones d'emploi de la région Nord-Pas-de-Calais (agglomération lilloise, littoral, et Valenciennois-Cambrésis). Les comportements mimétiques n'ont cependant pas la même intensité partout et sont plus marqués dans les espaces métropolitains. Cassette et Paty (2005) montrent que dans l'espace à dominante rurale, les communes ne se préoccupent pas des décisions fiscales des communes voisines pour fixer leur taux de taxe professionnelle mais de leurs seules caractéristiques socio-économiques. Le même type de résultat est obtenu au niveau départemental (Leprince,

Madiès, Paty, 2006) : une augmentation (respectivement une baisse) de 10 % des taux de TP dans les départements voisins d'un département donné conduit ce dernier à augmenter (baisser) son propre taux de TP d'environ 4 %.

La question qui se pose naturellement pour finir est celle de savoir si les interactions fiscales observées proviennent de la mobilité des bases fiscales ou de l'asymétrie d'information entre élus et électeurs. Il n'existe pas réellement d'études qui permettent de trancher entre ces deux hypothèses dans le cas français. On dispose en effet de peu de données permettant, par exemple, de tester si la localisation des entreprises est sensible aux écarts locaux de taux d'imposition\* sur la taxe professionnelle (TP). Les quelques études dont on dispose (Guengant 1992 ; Houdebine et Schneider, 1999) concluent à un impact non négligeable du taux de TP sur la localisation des nouvelles implantations économiques (la fiscalité intervenant sans doute très en aval dans le processus de décision de localisation). Il serait intéressant de tester (voir Bordignon, Cerniglia et Revelli, 2003) l'existence de comportements de type politique, en cherchant par exemple à estimer si la probabilité de réélection d'un homme politique dépend des différentiels de fiscalité avec les collectivités voisines, ce qui permettrait de trancher en faveur de l'hypothèse de concurrence politique par comparaison.

### **Interactions fiscales « verticales » entre collectivités locales : quels sont les effets de l'empilement des bases imposables sur la pression fiscale ?**

Rappelons au préalable qu'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>(1)</sup> ou (ii) quand deux ou plusieurs échelons de gouvernement accordent des exonérations fiscales ou encore (iii) 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>(2)</sup>.

(1) 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 (voir Madiès, 1999).

(2) 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.

**Structure de la fiscalité locale  
(milliards d'euros)**

Nature des impôts	2004			
	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
<b>Fiscalité directe</b>	<b>43,65</b>	<b>15,45</b>	<b>3,16</b>	<b>62,26</b>
<i>Taxe d'habitation</i>	8,63	3,88	///	12,51
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	10,66	4,65	1,16	16,47
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	0,87	0,04	0,01	0,92
<i>Taxe professionnelle</i>	14,77	6,86	1,99	23,62
<i>Autre fiscalité directe</i>	8,72	0,02	///	8,74
<b>Fiscalité indirecte</b>	<b>3,24</b>	<b>4,93</b>	<b>1,48</b>	<b>9,65</b>
<i>Taxe sur l'électricité</i>	0,90	0,45	///	1,35
<i>Taxe sur les cartes grises</i>	///	///	1,43	1,43
<i>Autres taxes</i>	2,34	(*)4,48	0,05	6,86
<b>Taxes liées à l'urbanisme</b>	<b>0,38</b>	<b>0,11</b>	<b>0,14</b>	<b>0,63</b>
<b>Total</b>	<b>47,27</b>	<b>20,49</b>	<b>4,78</b>	<b>72,54</b>

(\*) approximation par RCE à partir des données de 2003 et 2004.

/// : Impôt non prélevé par la collectivité considérée.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire - DGCL.

Rappelons qu'en France, la fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxes foncières) représente environ les deux tiers des recettes fiscales des collectivités territoriales et que ces taxes sont prélevées sur une base pratiquement commune aux trois niveaux de collectivités territoriales (deux pour la taxe d'habitation), à savoir la localité, le département et la région. L'imposition conjointe d'une même base imposable par plusieurs échelons de gouvernement 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. 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 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 « Léviathans » 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). Lorsque l'on prend en compte conjointement la présence des deux types d'externalités fiscales, horizontales et verticales, on peut montrer qu'un accroissement de la concurrence fiscale horizontale permet 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) selon lequel la concurrence fiscale permettrait de « discipliner le Léviathan ».

Les travaux empiriques 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. 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 (Taxe Professionnelle Unique). 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 (voir Leprince, Madiès et Paty, 2004) étudient la question des interactions fiscales verticales entre l'échelon départemental et les échelons communal et régional, conjointement à celle des interactions spatiales entre départements. 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. Les auteurs montrent en revanche qu'une augmentation de 10 % du taux moyen communal induit une augmentation de 4,4 % environ du taux départemental de TP.

Les développements précédents suggèrent de spécialiser les bases imposables par niveau de collectivités locales, afin d'éviter les externalités fiscales verticales provenant de la taxation d'une même base imposable. 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 ; Madiès, Paty et Rocaboy 2005).

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, préconisait par exemple d'affecter à terme la taxe professionnelle aux établissements publics intercommunaux 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. Il implique notamment des transferts de charges (à structure de dépenses inchangée) entre collectivités locales, auxquels s'ajoutent ceux qui pèseraient sur les contribuables.

### **Que penser enfin de la coopération fiscale entre collectivités locales ?**

Au cours des dix dernières années, l'intercommunalité (ou coopération intercommunale) a connu un essor important en France avec le vote de deux lois successives, celle du 6 juillet 1992 (Loi Joxe) et celle du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement), auxquelles sont venues s'ajouter les dispositions de la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002. 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>(3)</sup>. 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 les lois du 7 février 1992 (Guengant, 1992) et du 12 juillet 1999. L'intercommunalité repose désormais sur trois types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. Il existe deux

(3) 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.

## La péréquation, réponse aux différentiels de richesse entre les collectivités territoriales.

« La péréquation est un **mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales**. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 l'érige en objectif de valeur constitutionnelle, puisque désormais « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2). Trois mécanismes de péréquation peuvent être distingués :

- la « **péréquation horizontale** » s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches ». Elle concerne la taxe professionnelle. Elle est assurée par divers fonds départementaux, dont les plus importants sont les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Elle représentait environ deux milliards d'euros en 2001 ;
- la « **péréquation verticale** » assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument. Elle recouvrait environ quatre milliards d'euros en 2002 ;
- les **dispositifs de péréquation plus « ponctuels »**, lors de nouveaux transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales, et qui permettent de moduler, selon la situation des collectivités, les crédits alloués par l'État pour la prise en charge de ces nouvelles compétences.

L'effort de péréquation s'est certes accentué ces dernières années, mais il demeure encore insuffisant et n'est pas assez ciblé. Ainsi, selon une étude du Commissariat général du Plan de juillet 2004, les dotations de l'État ont permis, en 2001, une réduction globale des inégalités de pouvoir d'achat de 40 % pour les communes et de 51 % et 54 % respectivement pour les départements et régions. »

régimes fiscaux applicables aux groupements à fiscalité propre : la fiscalité additionnelle et la taxe professionnelle unique (TPU)<sup>(4)</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 reste fixé par les communes membres de l'EPCI. Au 1er janvier 2005, la Direction Générale des collectivités locales recensait 2525 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).

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 « opportunistes » (Brennan et Buchanan 1977, 1980). En outre, l'existence de collectivités locales de taille et de richesse fiscale différentes 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. Une simple application du modèle standard de concurrence fiscale (Wildasin, 1988) permet de montrer que si l'on réduit le nombre de communes en concurrence ou que de la même façon, on élargit l'aire de prélèvement de l'impôt, on internalise une partie des externalités fiscales à l'origine des inefficacités dans l'offre des biens publics locaux. Bucovetsky et Wilson (1991) montrent cependant que des communes de taille très différentes 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. 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 « Léviathans<sup>(5)</sup> » (Brennan et Buchanan, 1980) ou quand le processus intercommunal de consolidation fiscale

(4) 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 précédente 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).

(5) 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).

(par exemple la création d'un établissement public géré par des représentants non élus des communes) renforce les comportements bureaucratiques.

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 1000 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 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.

## Bibliographie

---

- Boadway, R. et Vigneault M. (1996), « The interaction of federal and provincial taxes on Businesses », *Technical Committee on Business Taxation*, Working Paper 96-11, Department of Finance, Ottawa, Dec. 1996, pp. 29.
- Bordignon M., Cerniglia F. et Revelli F. (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 Buchanan J.M. (1977), « Towards a constitution for Leviathan », *Journal of Public Economics*, vol. 8, pp. 255-273.
- Brennan G. et Buchanan J.M. (1980), *The power to tax : Analytical foundations of fiscal constitution*, Cambridge University Press.
- Bucovetsky S. (1991), « Asymmetric tax competition », *Journal of Public Economics*, vol. 30, pp. 167-181.
- Cassette A. et Paty S. (2005), « La concurrence fiscale entre communes est-elle plus intense en milieu urbain qu'en milieu rural ? », mimeo.
- Feld L.P., Josselin J.M. et Rocaboy Y. (2002), « Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises », *Economie et Prévision*, vol. 156(5), pp. 43-49.
- Flochel L. et Madiès T. (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 microéconomie spatiale », *Revue économique*, vol. 47(2), pp. 311-363.
- Goodspeed T.J. et Leprince M. (2004), « Vertical Tax Reaction Functions and Politics : Evidence from France », mimeo.
- Guengant A. (1992), *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, L.G.D.J.
- Houdebine M. et Schneider J.L. (1997) « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Economie et prévisions*, n°131, 248-264.
- Hoyt W. (1991), « Property taxation, Nash equilibrium, and market power », *Journal of Urban Economics*, vol. 30, pp. 23-31.
- Keen M. (1995), « Pursuing Leviathan : Fiscal federalism and tax competition », mimeo, Université de l'Essex, Royaume-Uni.
- Keen M. et Kotsogiannis C. (1996), « Federalism and tax competition », mimeo, Université de l'Essex, Royaume-Uni.
- Keen M. et Kotsogiannis C. (2002), « Does Federalism Leads to Excessive High Taxes ? », *American Economic Review*, vol. 92, pp. 363-370.
- Jayet H., Pentel A. et Paty S. (2002), « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales ? », *Economie et Prévision*, 154, pp. 95-105.

- Leprince M., et Guengant A. (2002), « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, 53, 2002, pages 525-535.
- Leprince M., Madiès T. et Paty S. (2004), « Business tax interactions among local governments: An empirical analysis of local tax setting in France », mimeo.
- Madiès T., Paty S., Rocaboy Y. (2005), « Externalités fiscales horizontales et verticales : Où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'Economie Politique*, 115, pp. 17-63.
- Oates W (1988) « On the measurement of congestion in the provision of local public goods », *Journal of Public Economics* 24 : 84-94.
- Salmon P. (1987), « Decentralization as an incentive scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, pp. 24-43.
- 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.
- Wildasin D.E. (1988), « Nash equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, vol. 35, pp. 229-240.
- Wilson J.D. (1991), «Tax competition with interregional differences in factor endowments », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 21, pp. 423-451.
- Zodrow G.R. et Mieszkowski P. (1986), « Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, pp. 356-370.