

FINANCES LOCALES ET CONCURRENCE FISCALE EN EUROPE

INTRODUCTION

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

provided by S

Depuis le début des années 1980, plusieurs pays européens ont renforcé le pouvoir des collectivités locales. Tel est le cas en France avec la mise en application successive des actes 1 et 2 de la décentralisation, en Espagne et en Italie où l'autonomie locale a été considérablement accrue, aux Pays-Bas où la nature des transferts financiers a été modifiée pour offrir davantage de latitude aux collectivités locales, ou encore en Grèce qui a supprimé les contrôles *a priori* de l'État sur les collectivités territoriales.

Ces différentes mesures constituent l'illustration de ce que la théorie du fédéralisme financier appelle le « théorème de la décentralisation » : la fourniture décentralisée d'un service public local est plus efficace qu'une offre centralisée car elle permet la prise en compte des spécificités territoriales. Le « théorème de la décentralisation » constitue la version moderne d'une proposition, datant de près d'un siècle et demi, due à Alexis de Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* : « 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 ». La décentralisation de la décision publique peut par ailleurs rendre les hommes politiques plus responsables vis-à-vis des contribuables-électeurs : étant plus proches de leurs administrés les décideurs publics auront une meilleure connaissance des aspirations locales, de même que leur contrôle par les contribuables-électeurs sera rendu plus facile par la proximité de la décision. Si ces derniers ne sont pas satisfaits des choix réalisés en leur nom par leurs représentants, ils pourront soit quitter la collectivité — c'est le vote avec les pieds évoqué par Charles Tiebout, assimilable aussi à « l'exit » d'Albert Hirschmann —, soit ne pas les réélire — c'est le vote avec les urnes ou « voice » dans la terminologie proposée par Hirschmann. Dans les deux cas, il s'agit d'une sanction dont l'homme politique est conscient et qu'il cherchera à éviter en se conformant aux souhaits des contribuables-électeurs.

Cependant, la décentralisation de la décision publique ne comporte pas que des avantages. Elle peut parfois être à l'origine de comportements locaux qui nuisent au bien-être collectif. Tel est le cas de la concurrence fiscale. Celle-ci constitue un instrument au service des États et des collectivités locales pour améliorer la compétitivité des entreprises et l'attractivité de leurs territoires, dans un contexte de concurrence accrue, de grande mobilité des entreprises et des capitaux, et de contraintes sur les soldes des finances publiques limitant les capacités d'investissement public. En dépit de ses vertus — la concurrence fiscale a des conséquences favorables en termes d'efficience allocative des secteurs publics et de leur mode de financement — la concurrence fiscale a plusieurs

défauts : d'une part, elle engendre des distorsions dans la répartition spatiale des activités productives, ou des gains d'aubaine pour les entreprises mobiles si les « offres fiscales » des différents échelons de pouvoir en concurrence (les États entre eux, les régions entre elles, etc.) sont finalement similaires ; d'autre part, elle aboutit quasi-inéluctablement à une ségrégation sociale spatiale des ménages ; enfin, la concurrence fiscale exerce une pression à la baisse des prélèvements obligatoires, dont il ne faut pas s'étonner qu'elle aboutisse à une offre en baisse, voire à une offre sous-optimale, de biens et services publics.

Ces conséquences contradictoires de la décentralisation de la décision publique ne facilitent pas la réflexion sur la meilleure organisation territoriale et sur son financement. Le rapport sur la réforme de la taxe professionnelle en France remis récemment au Premier ministre illustre bien cette difficulté. Les articles présentés dans ce dossier font le point sur un certain nombre de questions relevant du secteur public local dans une perspective européenne.

L'article de Thierry Madiès, Sonia Paty et Yvon Rocaboy insiste principalement sur les risques en termes d'efficacité économique occasionnés par la mise en concurrence de gouvernements locaux de même niveau ou de niveaux différents. La décentralisation peut en effet entraîner des comportements stratégiques fiscaux conduisant à des prises de décision inadéquates. L'article décrit à la fois ces stratégies et les mesures à mettre en œuvre pour éviter leur développement.

La dimension politique des choix fiscaux locaux reste toujours très mal connue en France. L'article d'Eric Dubois, Matthieu Leprince et Sonia Paty fournit un certain nombre d'éclairages sur ce point. D'après les auteurs, parmi les taxes locales françaises, seule la taxe professionnelle subirait un traitement spécial de la part des élus, qui dépendrait de leur couleur politique et de la marge en sièges dont ils disposent.

La Suisse est le pays européen dont le pouvoir fiscal est l'un des plus décentralisés au monde : plus de la moitié des recettes fiscales suisses est prélevée au niveau local. L'article de Lars Feld et Emmanuelle Reulier dresse un bilan de la décentralisation de la décision publique dans ce pays. Si la décentralisation conduit bien à des interactions stratégiques fiscales, notamment entre cantons suisses, ces dernières ne semblent pas avoir d'incidences significatives ni sur la fourniture de services collectifs, ni sur les politiques de redistribution menées au niveau local.

En moins de vingt ans, l'État espagnol, à l'origine unitaire et fortement centralisé, s'est transformé en un modèle d'organisation publique territoriale proche du modèle fédéraliste où les communautés autonomes jouent le rôle des États. L'article de Santiago Lago-Peñas et Thierry Madiès décrit cette transformation. Les auteurs montrent, en particulier, que les communautés espagnoles ont très peu utilisé leur autonomie pour développer leur propre stratégie fiscale, ce qui n'est pas vrai au niveau local où ce type de stratégie semble exister.

L'Allemagne est un État fédéral qui a subi de profonds bouleversements depuis la réunification. L'article de Laurent Guihéry et Jan Werner examine la situation actuelle du secteur public local allemand et présente un certain nombre de pistes pour une réforme du financement de ce secteur.

Jérôme Creel, Jacques Le Cacheux, Thierry Madiès et Yvon Rocaboy