

## **Les enjeux de la fiscalité locale : des collectivités rurales prises entre interactions fiscales et forces d'agglomération**

*Les disparités d'imposition entre collectivités territoriales ont longtemps été expliquées par les seules caractéristiques spécifiques à chacune des collectivités. On doit cependant considérer que les choix fiscaux des collectivités sont également guidés par des relations de concurrence ou de coopération qui se nouent entre elles. En s'appuyant ici sur une analyse de la fiscalité adoptée par les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, on montre qu'il y a bien en France des interactions fiscales entre groupements intercommunaux. Le choix d'un taux de taxe d'une collectivité influence ainsi les choix des collectivités environnantes. Par ailleurs, les espaces urbains bénéficient d'une rente d'agglomération imposable. Les entreprises implantées en ville consentent à y supporter un coût fiscal supérieur, tant que celui-ci est compensé par les avantages à l'agglomération liés à la concentration d'activités privées. Les collectivités urbaines et rurales ne disposent donc pas de la même marge de manœuvre en termes de fiscalité locale. Les collectivités territoriales rurales ne peuvent se permettre d'augmenter leur taux d'imposition sans voir fuir leur base.*

### **Fiscalité locale : mécanismes et enjeux pour les espaces ruraux français**

Dans une période de réforme profonde de la fiscalité locale, et notamment de suppression de la taxe professionnelle, il y a lieu de s'interroger sur les rapports que les collectivités territoriales françaises entretiennent avec leur fiscalité locale et les liens entre cette fiscalité, les services qu'elle procure et l'activité économique qui se développe sur ces territoires. La France est l'un des pays européens où la part de la fiscalité dans les ressources des collectivités locales est la plus importante (environ 50 % de leurs recettes totales). Les collectivités locales perçoivent des produits fiscaux directs et indirects. La fiscalité directe, qui représente 85 % de la fiscalité locale, se compose essentiellement des quatre impôts directs locaux : la taxe d'habitation, les taxes foncières sur propriétés bâties et sur propriétés non bâties et la taxe professionnelle (voir l'encadré 1). Cette dernière représentait, au moment de la loi de finance pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) instituant la réforme de la fiscalité locale, près de 45 % des recettes fiscales des collectivités territoriales.

Une des spécificités du secteur public local français tient à l'empilement de diverses couches de fiscalité. Les communes, les départements et les régions votent indépendamment les taux des quatre impôts locaux directs qui s'appliquent aux mêmes bases d'imposition. A ces trois niveaux locaux

d'imposition, peut s'en ajouter un quatrième : celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En matière de fiscalité directe, les EPCI peuvent opter pour trois régimes fiscaux différents : fiscalité additionnelle, taxe professionnelle unique et fiscalité mixte. Les groupements de communes à fiscalité additionnelle exercent sur chacune des quatre taxes un taux d'imposition qui vient s'ajouter au taux communal. S'ils optent pour la taxe professionnelle unique (TPU), les groupements sont les seuls à prélever l'intégralité de la taxe professionnelle du territoire. Jusqu'en 1999, les EPCI à TPU ne pouvaient percevoir ni taxe d'habitation, ni taxes foncières. Depuis la loi du 12 juillet 1999, toutes les structures à TPU peuvent exercer, de façon encadrée, une pression fiscale sur les autres taxes : c'est ce que l'on appelle la fiscalité mixte. Les EPCI à TPU peuvent donc lever une fiscalité additionnelle sur les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Ces caractéristiques du système de fiscalité locale ont plusieurs conséquences en termes de stratégie des collectivités locales dans la détermination de leur taux d'imposition. Le système territorial français avec ses 36.565 communes tend à mettre en concurrence des collectivités locales nombreuses et très diversifiées dans leurs caractéristiques économiques et sociales. En théorie, les collectivités se font concurrence en matière fiscale pour attirer des entreprises, elles ont alors tendance à fixer des taux d'imposition de plus en plus faibles. Ces taux sont souvent sous-optimaux

### Encadré 1 : la fiscalité locale en France

Il existe 4 taxes locales directes.

La taxe d'habitation est due par l'occupant d'un immeuble affecté à l'habitation, que ce soit à titre de résidence principale ou de résidence secondaire, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire.

Les taxes foncières (sur le bâti et le non bâti) sont dues par les propriétaires d'immeubles ou de terrains, quelle que soit leur utilisation (à titre d'habitation ou professionnelle).

Les bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation sont calculées à partir des valeurs locatives cadastrales. Ces taxes dites ménages sont fixées par les départements et les régions. Toutefois, la région ne fixe plus de taux de taxe d'habitation depuis 2002.

La taxe professionnelle est due par les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée. La base brute de la taxe professionnelle est constituée de trois composantes : la valeur cadastrale des locaux utilisés passibles d'une taxe foncière, la valeur locative des équipements et biens mobiliers, 6 % des recettes des professions libérales employant moins de 5 salariés.

La taxe professionnelle est perçue par les régions, départements et communes, qui appliquent chacun un taux. Elle l'est également par les ECPI, lorsque la commune observée appartient à une intercommunalité.

en termes de contrepartie de la fiscalité, c'est-à-dire qu'ils se traduisent par une limitation de l'offre de biens publics locaux. En effet, les collectivités locales préféreraient financer une quantité plus importante de services publics locaux par le biais de leur fiscalité locale. Cette tendance à la baisse de la pression fiscale, intéressante en termes d'attractivité d'entreprises mais dommageable en termes de fournitures de services locaux, est d'autant plus importante que les collectivités en concurrence sont nombreuses. De ce point de vue, le développement de l'intercommunalité doit limiter l'intensité de la concurrence fiscale, en réduisant le nombre de collectivités de base.

Les approches d'économie géographique s'intéressent aux mécanismes et aux conséquences de la concentration géographique des activités économiques et des populations. Les entreprises se concentrent en ville pour être au plus près de leurs fournisseurs, de leurs clients, de la main-d'œuvre et de l'information dont elles ont besoin. Dans ces conditions, la course à la baisse de la fiscalité locale n'est pas systématique. En effet, les avantages liés à l'agglomération rendent les entreprises beaucoup moins sensibles à la fiscalité locale, dans leur choix de localisation et relâchent le jeu de la concurrence fiscale auquel sont soumises les collectivités urbaines. Celles-ci bénéficient d'une rente d'agglomération imposable. Elles peuvent appliquer un taux d'imposition élevé, sans risquer la fuite de leur base fiscale et des entreprises qui la supportent. Ces dernières préféreront bénéficier des économies d'agglomération présentes en milieu urbain, quitte à

supporter une fiscalité plus importante, jusqu'à ce que ce coût devienne supérieur aux gains à l'agglomération.

Ainsi, on peut supposer qu'en France, il existe une concurrence fiscale forte, en particulier en matière de taxe professionnelle, seule taxe spécifique aux entreprises. Cependant, cette concurrence fiscale ne concerne pas de la même façon les collectivités rurales et les collectivités urbaines. Dans les collectivités rurales, les entreprises sont plus sensibles au différentiel de fiscalité locale alors qu'en milieu urbain, cette pression est compensée par les gains à l'agglomération dont les entreprises bénéficient par ailleurs.

### La taxe professionnelle : évolution et disparités spatiales

De 1993 à 2006, les taux des quatre impôts directs locaux - mesurés comme le rapport entre la somme du produit collecté au niveau communal et intercommunal et la base de la taxe - ont tous connu une évolution à la hausse, avec une augmentation allant de 2,1 points pour la taxe professionnelle à 6,3 points pour la taxe sur le foncier non bâti (tableau 1).

Le taux de la taxe professionnelle mis en œuvre par le niveau local (communal et intercommunal), 15,3 % en moyenne, apparaît plus élevé quand la commune appartient à un EPCI en TPU, 16,3 %, et augmente encore un peu si la commune appartient à un EPCI en fiscalité mixte, 17,1 % (tableau 2). Ce constat, un peu surprenant dans la mesure où le choix de la fiscalité mixte ne semble pas permettre de substituer un accroissement des autres taxes à celle de la taxe professionnelle unique, peut relever de diverses explications<sup>1</sup>.

**Tableau 2 : Taux de taxe professionnelle (communes et groupements) en fonction du régime fiscal de l'intercommunalité en 2006**

Taux moyen sur l'ensemble des communes	15,3
Hors groupement	13,8
Fiscalité additionnelle	12,7
TPU	16,3
Fiscalité mixte	17,1

Source : Minefi

1. Il peut s'agir d'une complémentarité entre offre de bien public communal et offre de bien public intercommunal ou des effets du transfert de compétences des communes aux EPCI tendant à niveler par le haut la qualité des services. Enfin, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) attribuée aux EPCI est une fonction croissante du coefficient d'intégration fiscale, rapport entre les ressources fiscales conservées au niveau de la communauté (après reversement aux communes de la part qui leur revient) et le total de la fiscalité levée sur le territoire (communauté et communes). Dans ces conditions, les groupements ont intérêt à accroître leur fiscalité propre pour augmenter le montant de la DGF qui leur est versé. Ce levier serait d'autant plus tentant dans le cas des EPCI à TPU et a fortiori pour les EPCI en fiscalité mixte.

**Tableau 1 : Évolution des taux moyens des quatre impôts directs locaux (communes et groupements) en France métropolitaine entre 1993 et 2006**

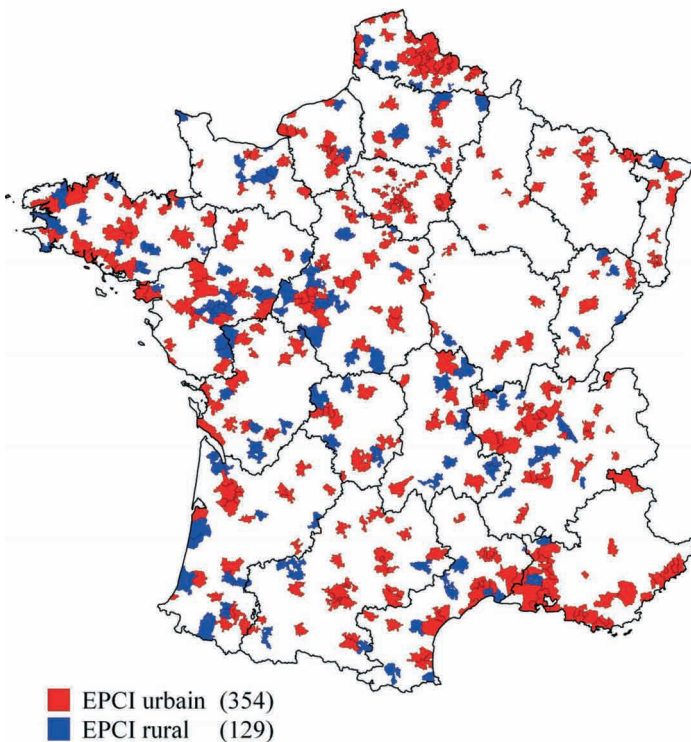
	1993	1999	2006	Écart 1993-2006
	(en %)			(en points de %)
Taux de la taxe d'habitation	12,1	13,4	14,3	2,2
Taux du foncier bâti	15,2	17,0	18,3	3,1
Taux du foncier non bâti	37,6	40,2	43,9	6,1
Taux de la taxe professionnelle	13,2	14,2	15,3	2,1

Lecture : en 1993, le taux moyen de taxe d'habitation local (communal + intercommunal) était de 12,1 % de la valeur locative des immeubles habités ; ce taux est passé en 2006 à 14,3 %, soit une hausse de 2,2 points. Source : Minefi

Afin d'identifier les rôles respectifs des interactions fiscales et des économies d'agglomération dans la fixation par les collectivités de leur taux de taxe, on se concentre sur un type d'intercommunalité, ici les EPCI à TPU. Le nombre d'EPCI,

leur composition communale, leur régime fiscal peuvent évoluer au cours du temps. En raison de ces changements, il est préférable de mener une analyse en coupe afin de pouvoir comparer les EPCI entre eux. L'analyse porte donc sur les EPCI en TPU observés en 2002. Ces intercommunalités sont réparties entre espaces urbains et espaces ruraux, en s'appuyant sur les découpages proposés par l'INSEE à partir du recensement de population de 1999. Ainsi, en France métropolitaine, 354 EPCI contenaient en 2002 un pôle urbain, c'est-à-dire une unité urbaine regroupant au moins 5.000 emplois alors que 525 EPCI s'organisaient autour d'un pôle rural (*i.e.* une commune ou unité urbaine comprenant entre 1.500 et 4.999 emplois). Comme le choix d'un régime fiscal en TPU est plus fréquent en ville qu'à la campagne, les EPCI à TPU se répartissaient au final en 354 EPCI en TPU centrés sur des pôles urbains et 129 centrés sur des pôles ruraux. La carte localisant ces regroupements communaux met en lumière que, tout en étant plus urbain, le choix de la TPU est plus important à l'ouest de la France, où la coopération est historiquement plus intense.

**EPCI urbains et ruraux en TPU en 2002**



### Fiscalité locale, une marge de manœuvre réduite pour les collectivités rurales

Nous avons examiné l'existence et l'ampleur des possibles interactions fiscales entre les EPCI à TPU selon qu'ils sont ruraux ou urbains et analysé les effets des économies d'agglomération. La méthodologie utilisée mobilise les outils de l'économétrie spatiale qui permettent d'étudier le rôle du niveau atteint par une variable dans l'espace environnant sur le niveau de cette même variable dans l'espace considéré (cf. encadré 2). L'hypothèse d'interactions fiscales signifie que le choix d'un taux de taxe professionnelle d'une collectivité influence les choix des collectivités environnantes. Pour évaluer ce type d'interactions entre collectivités de même niveau, il apparaît en outre nécessaire de contrôler

#### Encadré 2 : Méthodologie d'estimation des interactions fiscales et effets des économies d'agglomération

Les interactions fiscales horizontales sont évaluées grâce à un modèle d'autorégression spatiale. Nous considérons une équation où le taux d'imposition fixé par un EPCI est une fonction du taux moyen pondéré des collectivités avoisinantes.

Pour évaluer le rôle des économies d'agglomération, et plus particulièrement l'existence d'une rente d'agglomération imposable, une variable muette prenant la valeur 1 si l'EPCI observé appartient à un pôle urbain (et 0 sinon) est introduite, ainsi qu'un terme d'interaction entre cette variable muette et le stock de capital privé. Ce dernier est une mesure de la base fiscale sur laquelle porte la taxe professionnelle.

Enfin, pour tester l'hypothèse théorique selon laquelle la concurrence fiscale est plus rude lorsque la concentration augmente, deux types de mesure de caractérisation de l'agglomération sont introduites : la densité de population de l'EPCI et l'indice de concentration de l'emploi de Balassa.

L'équation suivante est ainsi testée :

$$t_i = \gamma + \gamma_u U_i + \rho \sum_{j \neq i} w_{ij} t_j + \rho_u \sum_{j \neq i} w_{ij} t_j \times Agglo_i + \alpha T_i + \beta \tau_i + \delta K_i + \delta_u K_i \times U_i + \phi X_i + \varepsilon_i$$

$t_i$  est le taux de taxe professionnelle choisi par l'EPCI  $i$ .  $T_i$  est le taux de taxe professionnelle fixé par le département de l'EPCI.  $\rho$  et  $\alpha$  mesurent donc respectivement l'ampleur des interactions fiscale horizontales et verticales.  $\tau_i$  est le taux de taxe d'habitation moyen mis en œuvre dans l'EPCI  $i$ .  $X_i$  est le taux de chômage, variable mesurant les besoins en dépenses des EPCI. Cette variable nous renseigne sur le niveau local de pauvreté et est pertinente ici car les EPCI ont en charge les dépenses sociales.  $Agglo_i$  est la mesure des économies d'agglomération, c'est-à-dire la densité de population ou l'indice d'agglomération de Balassa, observé dans la collectivité  $i$ .  $\rho_u$  mesure donc les interactions fiscales fonction du niveau d'agglomération.

L'indice d'agglomération de Balassa est mesuré de la façon suivante :  $BA_i = \lambda_i^E / \lambda_i^S$  où  $\lambda_i^E$  est la part de l'emploi localisé dans la collectivité  $i$  et  $\lambda_i^S$  est la part de la surface que la collectivité représente dans l'ensemble des collectivités observées.

Pour mener à bien cette estimation, il est nécessaire de considérer différents problèmes statistiques. Il faut d'abord choisir la matrice d'interaction entre EPCI c'est-à-dire les poids respectifs du comportement des collectivités voisines  $w_{ij}$ . Comme le plus souvent, il s'agit ici d'un poids correspondant à l'inverse de la distance entre les deux collectivités concernées. On attribue ainsi un poids plus important aux choix fiscaux des collectivités les plus proches sur le plan géographique.

L'endogénéité potentielle, aussi bien des variables explicatives que des taux de taxe votés par les EPCI en concurrence, constitue le principal problème à traiter dans ce genre d'estimations. En effet, le taux de taxe fixé par une collectivité est influencé par les taux de taxe des autres collectivités et en même temps les taux de taxe fixés par les autres collectivités sont aussi fonction de celui de la collectivité observée. On estime donc  $\rho$  à l'aide de la méthode des variables instrumentales. Cette méthode a l'avantage d'assurer que la corrélation entre les taux de taxe n'est pas due à un choc exogène commun.

**Tableau 3 : résultats des estimations avec comme variable dépendante le taux de taxe professionnelle unique**

	(1)	(2)	(3)
W * taux de taxe professionnelle des collectivités voisines ( $\rho$ )	<b>0.802*</b>	<b>0.869*</b>	<b>0.827*</b>
W * taux de taxe professionnelle voisins pondéré par la densité de population ( $\rho_u$ )	-	<b>-0.004</b>	-
W * taux de taxe professionnelle locale pondéré par l'indice de concentration de Balassa ( $\rho_{u_i}$ )	-	-	<b>-0.004</b>
Taux départemental de taxe professionnelle ( $\alpha$ )	<b>0.420**</b>	0.287**	0.287**
Taux de taxe d'habitation ( $\beta$ )	<b>0.174</b>	<b>0.092</b>	<b>0.087</b>
Taux de chômage ( $\phi$ )	0.078	0.117**	0.116**
Stock de capital ( $\delta$ )	-0.016	-0.026	-0.022
Stock de capital en EPCI urbain ( $\delta_u$ )	0.096**	0.114**	0.1137**
Variable muette EPCI urbain ( $\gamma_u$ )	-1.104*	-1.321**	-1.313**
Constante ( $\gamma$ )	-0.919	-0.531	-0.520
Adj. R <sup>2</sup>	0.425	0.386	0.386
Observations	483	483	483

Notes : toutes les variables sont transformées en log. \* : significatif à 5 % ; \*\* : significatif à 1 %. Les variables traitées comme endogènes sont en gras.

les interactions fiscales dues au partage d'une même base fiscale par les deux autres échelons que sont la région et le département.

Les résultats de nos estimations donnent un coefficient d'interactions fiscales entre EPCI significativement positif, robuste aux changements de spécification du modèle<sup>2</sup> et de l'ordre de 0,85. Cela signifie qu'une modification de 10 % de la moyenne des taux de TP des collectivités avoisinantes entraîne une augmentation de 8,5 % du taux de taxe de la collectivité considérée. Les interactions fiscales de nature verticale, entre les EPCI observés et les départements dans lesquels ils sont localisés, sont également fortes. Le coefficient étant positif, il indique une complémentarité entre les intercommunalités et leur département, en termes de fiscalité pesant sur les entreprises. En outre, la concurrence fiscale n'apparaît pas plus forte lorsque l'agglomération est plus grande, que celle-ci soit mesurée par la densité de population ou par la concentration des activités et en particulier par le nombre d'emplois agglomérés (colonnes 2 et 3 du tableau 3).

2. Les colonnes 1 à 3 du tableau 3 permettent de comparer les résultats des estimations lorsque le jeu de variables utilisées change.

En revanche, la relation entre le taux de taxe professionnelle et le stock de capital privé est positive et significative dans les EPCI urbains alors que cette relation n'est pas significative dans les EPCI ruraux. Ce résultat tend à confirmer l'existence d'une rente d'agglomération imposable dans les villes. La base fiscale, mesurée par le stock de capital privé, a tendance à augmenter avec le taux de taxe, et non pas à diminuer, dans les grandes villes. Les entreprises sont donc prêtes à supporter une pression fiscale supérieure en ville tant que celle-ci est compensée par les avantages liés à l'agglomération des activités économiques. Les collectivités urbaines et rurales ne sont pas dans des situations d'attractivité comparables, lorsqu'il s'agit d'attirer des entreprises en jouant sur une diminution de la fiscalité locale.

Ces résultats amènent à s'interroger sur les effets de la suppression de la taxe professionnelle. On peut faire l'hypothèse que les comportements de concurrence fiscale vont tendre à se reporter sur les taux de taxes locales portant sur les ménages, sources de fiscalité directe qui restent aux mains des autorités locales. Les déterminants des choix de localisation n'étant pas les mêmes pour les ménages, les marges de manœuvre des collectivités locales vont alors dépendre d'autres caractéristiques locales en particulier de l'attractivité en termes de localisation résidentielle.

Sylvie Charlot (auteur de correspondance), INRA - Université Pierre Mendès-France UMR GAEL, Grenoble

[Sylvie.Charlot@grenoble.inra.fr](mailto:Sylvie.Charlot@grenoble.inra.fr)

Sonia Paty, CREM (CNRS et Université de Caen) et EQUIPPE (Universités de Lille)

[sonia.paty@univ-lille1.fr](mailto:sonia.paty@univ-lille1.fr)

Virginie Piguet, INRA-ENESAD, UMR CESAER, Dijon  
[virginie.piguet@enesad.inra.fr](mailto:virginie.piguet@enesad.inra.fr)

#### Pour en savoir plus

Charlot S., Paty S. 2010, The French local tax setting : do interactions and agglomeration forces matter ? *Urban Studies*, 47(5), 1099-1116.

Charlot S., Paty S., Piguet V. 2008, Intercommunalité et fiscalité directe locale, *Economie et Statistique*, 415-416, 121-140.

Charlot S., Paty S. 2007, Market Access effect and local tax setting : evidence from a French panel data. *Journal of Economic Geography*, 7(3), 247-263.