



HAL
open science

Intercommunalité et fiscalité directe locale

Sylvie Charlot, Sonia Paty, Virginie Piguet

► **To cite this version:**

Sylvie Charlot, Sonia Paty, Virginie Piguet. Intercommunalité et fiscalité directe locale. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 2008, 415-416, pp.121-140. hal-02661145

HAL Id: hal-02661145

<https://hal.inrae.fr/hal-02661145>

Submitted on 30 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Intercommunalité et fiscalité directe locale

Sylvie Charlot*, Sonia Paty**, Virginie Piguet*

L'intercommunalité représente le principal déterminant de la fiscalité locale pour toutes les taxes de 1993 à 2006. L'appartenance à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) tend à accroître les taux des quatre impôts directs locaux par rapport à une situation hors groupement. Ces taux sont en outre structurellement plus élevés dans les EPCI en taxe professionnelle unique et en fiscalité mixte. Enfin, de manière globale, ils augmentent également structurellement avec la taille des communes pour ensuite diminuer pour les très grandes villes (plus de 50 000 habitants pour les taxes foncières et la taxe d'habitation et plus de 100 000 habitants pour la taxe professionnelle). Ces résultats sont obtenus sur la base d'une analyse structurelle-résiduelle des niveaux d'imposition des quatre impôts directs locaux dans les communes en fonction de l'appartenance des communes aux différentes catégories de groupements intercommunaux, de leur taille en termes de population, de leur « degré » de ruralité et du type de bassin de vie.

* CESAER (UMR 1041, INRA-ENESAD), sylvie.charlot@dijon.inra.fr, virginie.piguet@dijon.inra.fr

** CREM (UMR 6211, Université de Caen et CNRS) et EQUIPPE (Universités de Lille), sonia.paty@univ-lille1.fr

Les auteurs tiennent à remercier les rapporteurs anonymes dont les avis et suggestions ont permis d'améliorer une première version de cet article.

Depuis une quinzaine d'années, le rôle et le poids pris par l'intercommunalité sont de plus en plus importants dans le secteur public local français. En effet, le volume budgétaire des groupements de communes à fiscalité propre représente en 2005 plus de 24 % de celui du secteur communal contre 8,5 % en 1993 (DGCL, 2006). L'analyse du secteur communal *stricto sensu* perd donc de sa pertinence si l'on néglige le rôle prépondérant joué par les structures intercommunales dans le paysage local français. En particulier, la pression fiscale strictement communale ne fournit plus que des indications partielles sur la réalité de l'impôt local. L'analyse du poids fiscal d'un ensemble comprenant la commune et les structures intercommunales est donc devenue indispensable à la compréhension des finances publiques locales.

En matière de fiscalité directe, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent d'une certaine autonomie, encadrée par la loi, sur le choix des taux des quatre impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle) et peuvent opter pour différents régimes fiscaux. Les groupements de communes à fiscalité additionnelle exercent sur chacune des quatre taxes un taux d'imposition qui vient s'ajouter au taux communal. En revanche, la taxe professionnelle unique (TPU) est un mode de financement alternatif où le groupement prélève, à la place des communes membres, la totalité de la taxe professionnelle du territoire. Jusqu'en 1999, les EPCI à TPU ne pouvaient percevoir ni la taxe d'habitation ni les taxes foncières. Cette interdiction a souvent été un frein à la création de tels groupements de communes (DGCL, 2006). La loi du 12 juillet 1999 a ensuite autorisé toutes les structures à TPU à exercer, de façon encadrée, une pression fiscale sur les autres taxes (taxe d'habitation et taxes foncières) : c'est ce que l'on appelle la fiscalité mixte.

Sur la période qui s'étend 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.

Le besoin de ressources fiscales propres supplémentaires peut s'expliquer par le fort mouvement de décentralisation des compétences et donc des charges supportées par les collectivités

territoriales sur la même période. Parallèlement, les bénéfices attendus de l'intercommunalité sont liés au contournement de l'émission communale et à l'exploitation de rendements d'échelle croissants caractérisant la plupart des services publics locaux. La réalisation de ces économies d'échelle devait permettre des taux d'imposition plus faibles dans les groupements intercommunaux que dans les communes restant isolées.

Les ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement des collectivités locales ne sont néanmoins pas exclusivement liées à l'organisation institutionnelle des communes mais aussi à leur compétence et à l'intensité de la demande de biens et services publics locaux exercée par les contribuables. Ces dernières sont déterminées par la taille des communes et par leur position dans l'organisation territoriale nationale. Ainsi les plus grandes communes doivent fournir des services en plus grande quantité et dans une gamme plus élargie, tout en étant les plus à même de bénéficier de rendements d'échelle croissants dans leur production. De même, en fonction de leur position dans l'organisation socio-économique du territoire, les ressources et les charges des communes peuvent varier fortement : les communes périurbaines, par exemple, si elles doivent répondre à des besoins nouveaux liés à l'accueil récent de population, bénéficient en parallèle de ressources fiscales supplémentaires émanant de ce développement résidentiel.

Pour identifier les effets propres de l'intercommunalité sur la fiscalité locale, il est donc nécessaire de prendre en compte non seulement la taille des communes étudiées mais aussi leur « spécialisation » en termes de développement économique, tout en considérant les évolutions qu'ont pu subir les dotations émanant des échelons supérieurs et en particulier de l'État. Pour cela, nous avons analysé les niveaux des quatre impôts directs locaux (communes + groupements) en fonction de l'appartenance des communes aux différentes catégories de groupements intercommunaux, de leur taille, de leur « degré » de ruralité et du type de bassin de vie.

Nous expliquons l'évolution de la fiscalité directe communale et intercommunale à l'aide de l'analyse structurelle-résiduelle. Cette méthodologie permet en effet d'apprécier dans quelle mesure les différences observées entre les valeurs prises par une variable dans l'espace sont imputables à des effets structurels ou

résiduels. Nous déterminons ainsi précisément le rôle joué par la création des structures intercommunales mais aussi par le choix du régime fiscal dans l'explication de cette augmentation des taux.

Accroissement de la fiscalité directe locale et grande diversité spatiale dans la pratique de l'intercommunalité depuis 1993

La France est l'un des pays européens où la part de la fiscalité dans les ressources des collectivités locales (environ 50 %) est la plus importante. Les collectivités locales perçoivent des produits fiscaux de deux natures : directs et indirects. La fiscalité directe, qui représente 85 % de la fiscalité locale, se compose, pour sa majeure partie, des quatre impôts directs locaux : taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle. Nous précisons les assiettes sur lesquelles pèsent ces impôts dans l'encadré 1. S'y ajoutent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

(TEOM), le versement transports et des taxes annexes (taxes de balayage, trottoirs, pavages, redevance des mines et redevances sur les pylônes électriques) (1).

Les collectivités territoriales doivent, après avoir voté le produit fiscal qui permet d'équilibrer leur budget, choisir les taux d'imposition de ces quatre impôts qui, appliqués à leurs bases d'imposition, permettront d'atteindre ce produit. Toutefois, elles ne peuvent fixer leurs taux que dans les limites des règles d'encadrement imposées par la loi (2).

1. La fiscalité indirecte se décompose en trois grandes parties : les droits de mutation additionnels qui représentent plus de la moitié du produit de la fiscalité indirecte, dont 75 % au seul titre des droits départementaux d'enregistrement et de publicité foncière, les taxes d'urbanisme comme la taxe locale d'équipement et les autres taxes.

2. La loi de finances pour 2003 autorise une augmentation du taux de taxe professionnelle à hauteur d'une fois et demie la plus petite des augmentations suivantes : augmentation du taux de la taxe d'habitation ou augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages (taxe d'habitation, foncier bâti et foncier non bâti).

Encadré 1

LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN FRANCE

La *taxe d'habitation* est due par l'occupant d'un immeuble affecté à l'habitation, que ce soit à titre de résidence secondaire ou de résidence principale, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire. La base brute de cette taxe est égale à la valeur locative de l'immeuble occupé.

Les *taxes foncières (bâti et non bâti)* sont dues par les propriétaires d'immeubles ou de terrains, quelle que soit leur utilisation (à titre d'habitation ou professionnelle). Au titre des frais engendrés par la propriété, un abattement de 50 % pour le bâti et de 20 % pour le non bâti est appliqué aux valeurs locatives pour la détermination des bases.

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 déterminée à partir des éléments concernant l'avant-dernière année civile avant la taxation. Elle est constituée de quatre composantes, auxquelles est appliqué un abattement de 16 % depuis 1987 :

- la valeur cadastrale des locaux passibles d'une taxe foncière (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés ;
- la valeur locative des équipements et biens mobiliers (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés, sauf si le chiffre d'affaires du redevable ne dépasse pas 152 500 euros (industriels ou commerçants) ou 61 000 euros (prestataires de services) ;

- 6 % des recettes des professions libérales employant moins de 5 salariés ;

- 18 % des salaires. La loi de finances 1999 a décidé la suppression progressive en cinq ans de cette composante salariale de la base de taxe professionnelle. La perte de recettes consécutive à la suppression de cet élément de taxation est compensée intégralement aux collectivités l'année de la suppression, puis indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Cette compensation est intégrée dans la dotation globale de fonctionnement depuis 2004.

Les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et non bâties constituent l'essentiel des bases brutes des taxes d'habitation et foncières. De plus, elles interviennent pour 16 % dans la composition des bases brutes de taxe professionnelle. Ces valeurs locatives ont été établies par les services cadastraux après consultation des commissions communales ou départementales lors de la révision foncière de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties (1975 dans les DOM). À la date de la révision, elles correspondaient au loyer annuel théorique que devait produire chaque propriété aux conditions du marché. Pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution générale des loyers depuis cette date, elles ont fait l'objet en 1980 d'une actualisation par département et, après 1980, de revalorisations annuelles nationales.

Source : DGCL (2006)

Une des spécificités du secteur public local français tient à l'empilement caractéristique de sa fiscalité. En effet, les quatre impôts directs locaux sont empilés, c'est-à-dire que les communes, les départements, les régions votent en toute indépendance des taux d'imposition qui s'appliquent aux mêmes bases d'imposition (3) (Gilbert, 2001). À ces trois niveaux locaux d'imposition peut s'ajouter un quatrième : celui des groupements à fiscalité propre dont l'architecture a été profondément modifiée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

On peut classer les groupements à fiscalité propre selon six catégories juridiques différentes (cf. encadré 2). La loi de 1999 a, d'une part, créé les communautés d'agglomération et, d'autre part, elle a modifié les statuts des Établissements Publics de Coopération Intercommunale

3. Les bases brutes d'imposition, établies par les services fiscaux selon des règles nationales qui résultent de décisions législatives, sont quasiment les mêmes pour les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions), ainsi que pour les groupements de communes, sauf pour le foncier non bâti, puisque les taxes départementales et régionales sur les terres agricoles ont été supprimées depuis 1996 (1993 pour les régions). Par ailleurs, les bases régionales de taxe d'habitation sont nulles depuis 2001.

Encadré 2

LA NATURE JURIDIQUE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

– Les communautés d'agglomération

Créées par la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité, elles regroupent plusieurs communes formant, à la date de la création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants ou du chef-lieu du département. Elles exercent obligatoirement les compétences suivantes : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et politique de la ville. De plus, elles exercent également au moins trois compétences parmi les suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elles peuvent aussi exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale.

– Les communautés urbaines

Les communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966. Les communautés urbaines de Bordeaux, Lyon, Lille, Strasbourg ont été créées d'office, celles de Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans se sont constituées spontanément, toutes avant 1972. Quatre districts se sont constitués en communautés urbaines ces dernières années : le district de l'agglomération nancéienne pour l'exercice budgétaire 1996, le district de l'agglomération alençonnaise pour l'exercice 1997, le district d'Arras pour l'exercice 1998 et le district de Nantes pour l'exercice 2001. De plus, la communauté de communes de Marseille-Provence-Métropole s'est transformée en communauté urbaine en 2001. La loi du 12 juillet 1999 exige que les nouvelles communautés urbaines constituent, à la date de leur création, un ensemble de communes d'un seul tenant et sans

enclave de plus de 500 000 habitants. Ce seuil s'est appliqué pour Nantes et Marseille. Les communautés urbaines étaient compétentes de façon obligatoire dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports urbains, des zones d'activité, de l'eau, de l'assainissement, de la lutte contre l'incendie. La loi de 1999 étend leurs compétences aux domaines suivants : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville dans la communauté, gestion des services d'intérêt collectif et protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. Elles peuvent exercer aussi tout ou partie des compétences d'aide sociale.

– Les communautés de communes

Créées par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, les communautés de communes ont pour objet « d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». Les communautés de communes créées depuis la loi du 12 juillet 1999 doivent être d'un seul tenant et sans enclave. La communauté de communes exerce des compétences relevant de chacun des deux domaines suivants : aménagement de l'espace et actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. L'adoption du régime fiscal de la taxe professionnelle unique implique le transfert à la communauté de la compétence d'aménagement, gestion et entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire. La communauté de communes doit par ailleurs exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre domaines suivants : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie et

>

(EPCI) existants : les communautés urbaines, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), les districts et les communautés de villes. Ne subsistent aujourd'hui que quatre formes d'intercommunalité : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les SAN.

Le fort développement des communautés de communes a accompagné celui des groupements à fiscalité propre depuis 1993 puisque cette forme juridique couvre en superficie la quasi-totalité du territoire en 2006 (cf. annexe 1). Alors qu'elle ne concernait que 40,6 % des EPCI (soit 5,7 % des communes) en 1993, elle a été choisie treize ans plus tard par 93 % des groupements (soit 81,2 % des communes). Les communautés d'agglomération connaissent également un franc succès depuis leur création en 1999 puisque 158 EPCI ont opté pour cette forme d'intercommunalité en 2006.

Plusieurs régimes fiscaux peuvent s'appliquer aux groupements à fiscalité propre : la fiscalité additionnelle, la taxe professionnelle unique et la fiscalité mixte (4).

Sous le régime de la fiscalité additionnelle, les communes continuent à voter des taux et à percevoir des produits sur les quatre taxes ; le groupement vote des taux et perçoit des produits « additionnels » au titre des quatre taxes

en appliquant des taux uniformes sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) 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 (5). La TPU, qui reste le régime applicable aux SAN, est le régime obligatoire des communautés d'agglomération, des nouvelles communautés urbaines et depuis le 1^{er} janvier 2002, le régime de plein droit des communautés urbaines et des communautés de communes de plus de 500 000 habitants. Institué

4. Pour simplifier, nous ne traitons pas ici le cas particulier du régime de la taxe professionnelle unique de zone d'activités économiques (TPZ) qui peut être appliqué sur une zone d'activités économiques gérée et développée par un groupement à fiscalité propre. Dans ce cas, ce dernier peut également percevoir une fiscalité sur l'ensemble des quatre taxes en dehors de la zone d'activités économiques, additionnelle à celle des communes membres. Si ce régime fiscal a été choisi par 15,7 % des groupements en 2006 (soit 16,1 % des communes), la TPZ concerne moins de 15 % des communes de ces groupements.

5. Le taux communautaire de taxe professionnelle fixé la première année ne peut dépasser le taux moyen constaté l'année précédente sur l'ensemble des communes membres, majoré le cas échéant des taux de fiscalité additionnelle intercommunale de l'année antérieure. La loi du 12 juillet 1999 prévoit la possibilité de délier à la baisse le taux de taxe professionnelle des taux des taxes foncières et d'habitation des communes membres. Lorsqu'un EPCI choisit de faire varier librement ses taux une année donnée, la variation à la hausse du taux moyen pondéré des taxes foncières et d'habitation à prendre en compte pour la détermination du taux de taxe professionnelle est réduite de moitié les deux années suivantes.

Encadré 2 (suite)

construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

- Les syndicats d'agglomération nouvelle

Les SAN, syndicats d'agglomération nouvelle, ont été créés par la loi du 13 juillet 1983 pour les villes nouvelles, dont ils assurent l'aménagement de l'espace par l'élaboration des schémas directeurs d'urbanisme et par la programmation de l'investissement dans les domaines des transports, des réseaux et des voies nouvelles, du développement économique et des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation nouvelle. La loi de 1999 leur donne la possibilité de se transformer en communautés d'agglomération : Évry en 2001, Saint-Quentin en Yvelines et Cergy-Pontoise en 2004 ont fait ce choix.

- Les districts

Les districts ont été créés en 1959, la loi leur attribua la gestion des services de logement et de lutte contre

l'incendie. Ils exercent, en outre, leurs compétences dans la collecte des ordures ménagères, la voirie, les travaux d'assainissement, les activités scolaires et périscolaires, les services d'eau. Les districts devaient se transformer impérativement avant le 1^{er} janvier 2002, en communauté urbaine, en communauté d'agglomération ou en communauté de communes. Sans décision de l'EPCI, le district a été transformé d'office en communauté de communes à l'expiration du délai.

- Les communautés de villes

Instituées par la loi du 6 février 1992, les communautés de villes devaient se transformer avant le 1^{er} janvier 2002 en communautés d'agglomération ou en communautés de communes. Quatre communautés de villes sont passées en communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2000 (Garlaban, La Rochelle, Cambrai et le pays de Flers) et la dernière communauté de villes, Sicoval (Haute-Garonne) au 1^{er} janvier 2001.

Source : DGCL (2006)

en 2000, le régime de la fiscalité mixte permet aux EPCI de lever, en sus de la TPU, une fiscalité additionnelle au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières (6).

L'intérêt des EPCI pour le régime de la TPU a fortement augmenté de 1993 à 2006 (cf. annexe 2, cartes D à F). Ce régime fiscal a en effet été choisi par 4,5 % des groupements en 1993, 6,7 % en 1999 et 37,9 % en 2006. Après avoir connu un intérêt constant sur la période 1993 à 1999, le régime de fiscalité additionnelle tend en revanche à décroître au profit de la TPU, passant de 95,5 % des groupements en 1993 à 55 % en 2006. Enfin, le régime de la fiscalité mixte a séduit quant à lui 7,1 % des EPCI depuis sa mise en place en 1999.

Si l'intercommunalité s'est largement développée sur la période étudiée, son déploiement n'est pas homogène sur le territoire et ce d'autant plus si l'on prend en considération le régime fiscal choisi (cf. annexe 2, cartes D à F). L'adhésion à un EPCI de régime fiscal spécifique varie notablement (cf. tableau 1) en fonction de la taille des communes, du type de bassin de vie (cf. encadré 3) auquel elles appartiennent et leur positionnement sur le gradient urbain-rural (cf. encadré 4).

6. Les rapports entre les taux de ces trois taxes doivent être, la première année de la perception de celle-ci par l'EPCI, égaux à ceux constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe des communes membres.

Tableau 1
Répartition des communes en fonction de leur appartenance à une intercommunalité en 2006

	Type de groupement (en %)				Effectif
	hors groupement	fiscalité additionnelle	fiscalité TPU	fiscalité mixte	
<i>Taille de la commune</i>					
< 500 habitants	11,2	58,1	24,8	5,9	21 312
< 2 000 habitants	8,5	40,7	44,0	6,8	10 755
< 3 500 habitants	8,6	29,0	56,6	5,9	1 917
< 5 000 habitants	7,4	23,8	62,6	6,2	795
< 10 000 habitants	8,8	18,4	63,7	9,1	942
< 20 000 habitants	10,0	13,1	68,4	8,5	449
< 50 000 habitants	18,5	6,4	69,7	5,4	297
< 100 000 habitants	29,4	1,5	64,7	4,4	68
> 100 000 habitants	2,8	2,8	77,8	16,7	36
<i>Type de bassin de vie (BV)</i>					
BV résidentiel	10,8	52,4	30,4	6,4	10 983
BV résidentiel et industriel	11,3	54,8	26,8	7,1	3 141
BV résidentiel et agri-alimentaire	7,7	53,2	32,6	6,5	2 755
BV diversifié	8,0	61,9	26,0	4,1	1 452
BV industriel	10,7	53,4	30,2	5,6	7 125
BV agri-alimentaire	11,6	46,9	32,8	8,7	2 567
BV centré sur commune > 30 000 habitants	9,4	33,8	50,7	6,1	8 548
<i>Zonage urbain-rural</i>					
Pôle urbain	8,6	15,5	69,2	6,7	3 101
Couronne périurbaine	10,0	43,2	39,9	6,9	10 809
Commune multipolarisée	6,6	52,8	33,4	7,2	4 123
Pôle d'emploi de l'espace rural	11,3	40,3	41,4	7,0	973
Couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural	14,4	57,3	21,7	6,6	831
Autre commune de l'espace à dominante rurale	11,3	57,1	26,1	5,6	16 734
France métropolitaine	10,2	48,5	35,0	6,3	36 571

Lecture : en 2006, parmi les 3 101 communes appartenant à un pôle urbain, 8,6 % étaient hors groupement.
Champ : France métropolitaine.
Sources : DGCL et Insee.

Encadré 3

ZONAGE EN BASSINS DE VIE

Il s'agit du découpage du territoire de la France métropolitaine en 1 916 unités (soit 1 745 bassins de vie des petites villes et des bourgs plus 171 bassins de vie des grandes agglomérations), constitué par l'Insee. Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi.

Équipements ayant servi à définir les bassins de vie

- Équipements concurrentiels : hypermarché et supermarché, vétérinaire, banque, magasin de vêtements, magasin de chaussures, librairie, magasin d'électroménager, magasin de meubles, droguerie, grande surface non alimentaire, marché de détail.
- Équipements non concurrentiels : gendarmerie, perception, notaire, ANPE, maison de retraite, bureau de poste, crèche ou halte-garderie, installation sportive couverte, piscine couverte, école de musique, cinéma.
- Équipements de santé : médecin, infirmier, pharmacie, masseur-kinésithérapeute, dentiste, ambulance, maternité, urgences, hôpital de court séjour, hôpital de moyen et long séjour.

- Équipements d'éducation : collège, lycée général et/ou technologique, lycée professionnel.

Orientation économique

- Une typologie des bassins de vie des petites villes et des bourgs a été établie à partir du poids relatif de trois grandes catégories d'emplois : ceux relevant d'une économie résidentielle dont le poids est aujourd'hui extrêmement important dans tous les espaces ; ceux rattachés à la sphère agricole et agroalimentaire traditionnellement considérés comme représentatifs du fait rural ; et ceux relevant des activités industrielles, définies au sens large (en y incluant notamment les services aux entreprises), dont le poids relatif s'est accru dans les espaces ruraux au cours des dernières décennies.

Les six profils définis sont les bassins de vie « résidentiels », « résidentiels et industriels », « résidentiels et agri-alimentaires », « industriels », « agri-alimentaires » auxquels s'ajoute les bassins de vie des grandes agglomérations *i.e.* « centrés sur une commune de plus de 30 000 habitants ».

Source : Insee

Encadré 4

LE ZONAGE EN AIRES URBAINES ET EN AIRES D'EMPLOIS DE L'ESPACE RURAL (ZAUER)

Le Zonage en Aires Urbaines et en Aires d'Emploi de l'espace Rural (ZAUER) est construit, par l'Insee, à partir des unités urbaines et des déplacements domicile-travail issus du recensement de population de 1999. Il mesure l'influence des villes et distingue l'espace à dominante urbaine de l'espace à dominante rurale. Il permet notamment de prendre en compte le phénomène de périurbanisation en s'appuyant sur l'attractivité en termes d'emploi.

Espace à dominante urbaine

- *Pôles urbains* : unités urbaines (agglomérations) comptant 5 000 emplois ou plus.
- *Couronnes périurbaines* : communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire urbaine. Celle-ci regroupe l'ensemble des communes du pôle urbain et de la couronne périurbaine.
- *Communes multipolarisées* : communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

Espace à dominante rurale

- *Pôles d'emploi de l'espace rural* : communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1 500 emplois ou plus.
- *Couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural* : communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire d'emploi de l'espace rural.
- *Autres communes de l'espace à dominante rurale* : communes (ou unités urbaines) n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine ni à une aire d'emploi de l'espace rural.

Au final, les communes sont ventilées dans six catégories différentes : les pôles urbains, les couronnes périurbaines (monopolarisées), les communes (périurbaines) multipolarisées, les pôles d'emploi ruraux, les couronnes des pôles d'emploi ruraux et les autres communes de l'espace à dominante rurale.

Source : Insee

Ainsi, les plus petites communes appartiennent à des EPCI en fiscalité additionnelle. Les communes localisées dans un bassin de vie *résidentiel et agri-alimentaire* ou *diversifié* adhèrent plus que la moyenne à un groupement intercommunal. En outre, les communes des bassins *diversifiés* choisissent plus souvent des EPCI à fiscalité additionnelle plutôt qu'en TPU.

De même, les communes de l'espace à dominante rurale appartiennent moins souvent à un EPCI que la moyenne. Parallèlement, les *autres communes de l'espace à dominante rurale* et les *couronnes des pôles ruraux* ainsi que les *communes multipolarisées* choisissent plus souvent la fiscalité additionnelle lorsqu'elles appartiennent à un EPCI. En revanche, les *pôles ruraux* et surtout les *pôles urbains* appartiennent généralement à un EPCI en TPU.

Il existe donc une grande diversité spatiale dans la pratique locale de l'intercommunalité. Si certaines catégories de communes se recoupent partiellement – les grandes villes sont aussi des *pôles urbains* et appartiennent à des bassins de vie *centrés sur une ville de plus de 30 000 habitants* – il est relativement difficile de déterminer précisément les caractéristiques des communes qui interviennent dans les options prises en termes d'intercommunalité et de les hiérarchiser. Ceci est d'autant plus vrai lorsque le régime fiscal est dicté par la nature de l'EPCI, comme pour les communautés d'agglomération, nécessairement soumises au régime de la taxe professionnelle unique.

En raison du fort développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui concerne désormais près de 90 % des communes, les indicateurs de référence traditionnels pour les communes prises isolément ont perdu de leur intérêt ces dernières années (DGCL, 2006). Il est donc devenu indispensable de prendre en compte

l'ensemble de la fiscalité du secteur communal et intercommunal lorsque l'on veut analyser l'évolution des quatre taux d'imposition directs locaux. Sur la période 1993-2006, ces taux ont tous augmenté avec un écart en points allant de 6,1 pour la taxe sur le foncier non bâti à 2,1 pour la taxe professionnelle (cf. tableau 2).

L'objet de cet article est donc d'identifier précisément la part de l'intercommunalité et du régime fiscal dans l'explication de l'augmentation de la fiscalité directe locale en France. La méthodologie mise en œuvre est l'analyse structurelle-résiduelle qui permet d'apprécier dans quelle mesure les différences observées entre les valeurs prises par une variable dans l'espace sont imputables à des effets structurels ou résiduels (cf. annexe 3). Elle est utilisée traditionnellement pour analyser l'évolution d'une grandeur dans le temps mais elle peut aussi s'appliquer à un ratio comme dans notre cas.

Le type de coopération intercommunale et la taille de population, principaux facteurs explicatifs de la fiscalité directe locale

Avant de présenter les résultats de l'analyse structurelle-résiduelle, on peut s'interroger sur la pertinence d'isoler la question des taux sans faire intervenir la répartition des bases *i.e.* le potentiel de richesses des collectivités. Nous avons donc examiné la corrélation entre la base et le taux effectif (7) pour les quatre impôts directs locaux étudiés (cf. tableau A de l'annexe 4). Les résultats nous indiquent que globalement, sur la France entière, bien que significative, la corrélation est très faible entre ces deux variables. En outre, cette corrélation est positive sauf pour le foncier non bâti.

7. Nous rappelons qu'il s'agit du rapport entre la somme du produit collecté au niveau communal et intercommunal et la base de la taxe. Il ne s'agit donc pas d'un taux voté.

Tableau 2
Évolution des taux moyens des quatre impôts directs locaux (communes et groupements) 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 plus intercommunal) était de 12,1 %.
Champ : France métropolitaine.
Source : Ministère de l'économie et des finances.

Stabilité dans le temps du fort effet global de l'intercommunalité et de la taille de population sur les taux communaux et intercommunaux

Les résultats de l'analyse *shift and share* permettent donc d'identifier les effets structurels, liés à la composition des communes en termes des quatre facteurs introduits et d'identifier des effets propres à chacun de ces facteurs, lorsque la structure, en termes des trois autres facteurs, est contrôlée (cf. tableau 3).

La valeur maximale des indices de conditionnement montre qu'il n'y a pas de problème de multicollinéarité et que la méthode est donc

utilisable en mobilisant les facteurs décrits précédemment.

La hiérarchie des facteurs explicatifs des taux d'imposition locaux est remarquablement stable entre 1993 et 2006, même si leur concours peut croître ou diminuer dans le temps. Exceptée pour la taxe sur le foncier non bâti, le type de regroupement intercommunal auquel appartient (où n'appartient pas) une commune représente de loin le facteur structurel le plus important dans la détermination des taux d'imposition locaux. Viennent ensuite la tranche de taille de population de la commune puis le type de bassin de vie et la catégorie d'espace sur le gradient urbain-rural.

L'intercommunalité semble jouer un rôle relativement plus faible dans la fixation du taux de taxe sur le foncier non bâti, taxe essentiellement liée aux activités agricoles, pour laquelle la

Tableau 3
Synthèse des effets globaux et tests de colinéarité

		Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
R^2 ajusté	2006	0,74	0,75	0,68	0,76
	1999	0,79	0,71	0,7	0,83
	1993	0,82	0,74	0,77	0,8
Valeur maximum des indices de conditionnement (1)	2006	7,8	7,7	12,4	7,8
	1999	7,8	7,6	12,5	7,6
	1993	7,8	7,6	13,5	7,6
Fisher sur le régime fiscal	2006	263,32***	404,49***	29,62***	120,03***
	1999	315,99***	368,78***	17,53***	199,70***
	1993	352,98***	302,16***	21,79***	203,61***
Fisher sur la taille de population	2006	62,11***	48,75***	83,74***	65,47***
	1999	65,59***	47,74***	80,58***	106,32***
	1993	51,53***	53,1***	97,97***	72,73***
Fisher sur le bassin de vie	2006	1,48	4,2***	34,61***	25,91***
	1999	2,13**	3,43***	30,54***	23,44***
	1993	2,23**	6,01***	34,44***	18,21***
Fisher sur le type d'espace	2006	1,74	2,06*	4,81***	1,99*
	1999	1,70	1,84	3,81***	3,65***
	1993	3,08***	2,36**	6,56***	3,44***
Nombre d'observations	2006	36 571			
	1999	36 565			
	1993	36 560			

(1) Indices de Belshey, Kuh et Welsch, définis comme les racines carrées des rapports entre la plus grande valeur propre de la matrice $\bar{X}\bar{X}$ (avec \bar{X} la matrice des variables explicatives X normée à 1) et chacune de ses autres valeurs propres. Un problème de multicollinéarité se pose lorsqu'au moins un indice de conditionnement est supérieur à 30 (Rousse, 1990).

Lecture : ***, **, * : significatif au seuil de 1, 5 et 10 %. En 2006, le R^2 ajusté du modèle 3 (cf. annexe 3) pour la taxe d'habitation est de 0,74 et la valeur maximum des indices de conditionnement est de 7,8. Le test de Fisher de nullité conjointe des coefficients du facteur régime fiscal $F(N, \lambda, 0)$ vaut 263,32. L'hypothèse de nullité conjointe des coefficients est rejetée au seuil de 1 %.
Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de l'économie et des finances, DGCL, Insee, calculs des auteurs.

taille de la commune devient primordiale. Cet effet démographique, même s'il n'est pas dominant, est important pour tous les autres types de taxe, en particulier la taxe professionnelle.

Le positionnement spécifique des taux de taxes portant sur les activités agricoles ou industrielles se retrouve dans les effets du type de bassin de vie. Bien que ce dernier ne soit pas ou peu significatif dans l'explication respective des taux de taxe d'habitation, il a un impact non négligeable sur les taux des trois autres taxes, qui concernent plus particulièrement les activités économiques. On retrouve également une hiérarchisation des types de taxe, mais de manière beaucoup moins marquée, dans l'analyse des effets du type d'espace. En 2006, le type d'espace est effectivement un facteur explicatif significatif plus important pour le foncier non bâti.

Les formes de coopération intercommunales sont donc au cœur de la fixation des taux de taxes locales en 1993 et le restent en 2006. Par conséquent, dans ce qui suit, nous ne commentons que les résultats associés aux données de 2006 afin de ne pas alourdir la présentation (8).

Des taux plus faibles pour les communes hors groupement que pour celles en EPCI à fiscalité additionnelle, eux-mêmes inférieurs à ceux observés dans les EPCI en TPU et en fiscalité mixte

Il existe une hiérarchie dans les effets propres de chacun des types d'intercommunalité pour l'ensemble des quatre taxes (cf. tableau 4, dernière colonne) ; l'absence d'EPCI rend, toutes choses égales par ailleurs, les taux de taxes locaux inférieurs à ceux observés dans les communes en EPCI à fiscalité additionnelle, qui sont eux-mêmes inférieurs à ceux observés dans les EPCI en TPU, ces derniers étant inférieurs à ceux des EPCI en fiscalité mixte.

Cette hiérarchie n'est pas directement observable sur les taux moyens (première colonne) pour la taxe sur le foncier non bâti et la taxe professionnelle, en raison des effets de structure en termes de taille de population et plus marginalement en termes de bassin de vie. Ainsi, pour la taxe sur le foncier non bâti, l'absence de

hiérarchie s'explique par la présence d'un effet structurel taille de communes largement positif pour les EPCI en TPU et faible pour les EPCI à fiscalité mixte. Pour la taxe professionnelle, le gradient n'est pas respecté car les EPCI en fiscalité additionnelle cumulent des effets structurels négatifs pour la taille de commune et le type de bassin de vie qui renforcent leur effet propre alors que les communes hors groupement ont des effets structurels positifs qui atténuent leur effet propre.

Pour les communes appartenant à des EPCI dont le prélèvement de la taxe professionnelle est unique, qu'il s'agisse des EPCI en TPU ou en fiscalité mixte, le taux de l'ensemble des taxes est plus élevé que dans les autres communes et il s'agit pour l'essentiel d'un effet propre.

En moyenne l'appartenance à un EPCI à fiscalité additionnelle tend à accroître le taux de taxes locales, sauf pour la taxe professionnelle. Cependant, alors que pour la taxe d'habitation et du foncier bâti il s'agit essentiellement d'un effet propre positif, pour le foncier non bâti cet effet propre est négatif et c'est la structure spatiale qui pousse le taux à la hausse. Il existe, en outre, de forts effets structurels de population dans ces EPCI : ils appartiennent majoritairement aux tranches de population pour lesquelles les taux sont les plus faibles, plus particulièrement pour les taxes qui touchent les ménages, c'est-à-dire la taxe d'habitation et le foncier bâti.

À l'opposé, dans les communes qui n'appartiennent à aucun EPCI en 2006, les taux d'imposition locaux sont nettement plus faibles que la moyenne nationale. Pour la taxe sur le foncier bâti, l'écart moyen est de 6,3 points et l'effet propre lié à l'absence d'EPCI, après correction des effets structurels, est de 6,5 points soit 36 % du niveau moyen. Pour les autres impôts, l'écart est plus faible mais non négligeable puisque pour la taxe professionnelle, pour laquelle l'écart à la moyenne est le plus faible, il reste de 1,5 points soit 10 % du taux national.

L'intercommunalité représente donc le principal déterminant de la fiscalité locale pour toutes les taxes et les périodes considérées. L'appartenance à un EPCI tend à accroître les taux des quatre impôts directs locaux par rapport à une situation hors groupement. Il existe en outre une hiérarchie constante, quelle que soit la taxe

8. Toutefois, les résultats associés à 1993 et 1999 restent disponibles auprès des auteurs.

considérée, dans l'effet propre de chaque type d'EPCI ; les communes hors groupement ont des taux plus faibles que celles en EPCI à fiscalité additionnelle, qui sont eux-mêmes inférieurs à ceux observés dans les EPCI en TPU, ces derniers étant inférieurs à ceux des EPCI en fiscalité mixte.

Sur le plan théorique, cet accroissement peut s'expliquer de deux manières.

D'une part, ce phénomène peut s'expliquer par un affaiblissement de la concurrence fiscale entre communes. En effet, l'un des résul-

tats importants de la littérature théorique sur la concurrence fiscale est la fixation de taux d'imposition à un niveau insuffisant et l'offre sous-optimale des biens et services publics qui en résulte (cf. la revue de littérature de Madiès, Paty et Rocaboy, 2005). 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

Tableau 4
Effets structurels et propres en 2006 selon le régime fiscal pour les quatre taxes locales

	Taux moyen (1)	Effet structurel taille de communes (2)	Effet structurel bassin de vie (3)	Effet structurel type d'espace (4)	Effet propre régime fiscal (5)
Taxe d'habitation (6)	14,3				
Hors groupement	11,3	1,2***	0,0	- 0,1**	- 4,1***
Fiscalité additionnelle	12,3	- 2,6***	- 0,1	0,3**	0,4*
TPU	15,6	0,3***	0,0	- 0,1**	1,0***
Fiscalité mixte	17,6	0,3***	0,0	0,0	3,1***
Foncier bâti (6)	18,3				
Hors groupement	12,0	0,5***	- 0,2***	- 0,1	- 6,5***
Fiscalité additionnelle	18,0	- 2,2***	0,6***	0,3	1,1***
TPU	20,8	0,4***	- 0,1***	0,0	2,2***
Fiscalité mixte	21,6	- 0,3***	0,0	0,0	3,6***
Foncier non bâti (6)	43,9				
Hors groupement	39,1	- 0,4***	- 0,3***	- 0,1	- 4,1***
Fiscalité additionnelle	41,1	- 1,9***	- 0,1	0,3***	- 1,2***
TPU	47,5	2,0***	0,1*	- 0,3***	1,8***
Fiscalité mixte	46,7	0,1	0,2***	- 0,2***	2,7***
Taxe professionnelle (6)	15,3				
Hors groupement	13,8	0,9***	0,2***	0,0	- 2,5***
Fiscalité additionnelle	12,7	- 1,8***	- 0,4***	0,1	- 0,5***
TPU	16,3	0,2***	0,1***	0,0	0,8***
Fiscalité mixte	17,1	0,0	0,1***	0,0	1,7***
Nombre d'observations	36 571				

(1) Taux moyen t_x , calculé en divisant la somme des produits communaux et des produits intercommunaux par la somme des bases communales (ou intercommunales pour les communes en TPU).

(2) Effet structurel du facteur P = terme $\sum_i \frac{B_{ij}}{B_i} \hat{\beta}_i$ de l'équation 5 (cf. annexe 3).

(3) Effet structurel du facteur V = terme $\sum_j \frac{B_{ij}}{B_i} \hat{\gamma}_j$ de l'équation 5.

(4) Effet structurel du facteur E = terme $\sum_k \frac{B_{ki}}{B_i} \hat{\delta}_k$ de l'équation 5.

(5) Effet propre du facteur F = terme $\hat{\lambda}_i$ de l'équation 5.

(6) Taux moyen national ou terme $\hat{\alpha}$ de l'équation 5.

Lecture : ***, **, * : significatif au seuil de 1, 5 et 10 %. Le taux moyen de taxe d'habitation des communes en fiscalité additionnelle vaut 12,3. Il est égal à la somme du taux moyen national (14,3), de l'effet structurel taille de communes (- 2,6), de l'effet structurel bassin de vie (- 0,1), de l'effet structurel ZAUER (0,3) et de l'effet propre fiscalité additionnelle (0,4).

Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de l'économie et des finances, DGCL, Insee, calculs des auteurs.

en réalité pour l'économie dans son ensemble. En outre, plus le nombre de collectivités locales en concurrence est élevé, plus la divergence avec l'optimum social est grande (Hoyt, 1991). La coordination fiscale ou la fusion permettent donc de rétablir une situation optimale *via* une augmentation des taux d'imposition. Selon ces prédictions, l'intercommunalité, qui est la forme institutionnelle correspondant le plus à cette coordination fiscale, doit donc conduire à des taux d'imposition plus élevés. Nos résultats confirment ces prédictions. La fiscalité à l'intérieur d'un groupement est plus élevée qu'en dehors d'un groupement.

D'autre part, l'accroissement des taux dans un EPCI peut aussi être interprété comme le résultat de l'existence d'externalités fiscales verticales : la superposition des échelons d'intervention publique sur les mêmes bases tend à augmenter le taux de taxe acquittée par les contribuables. Il y a en effet un risque d'externalités fiscales verticales dès lors que le choix fiscal d'un gouvernement influe sur le budget d'un gouvernement à un autre échelon, par exemple lorsque les bases fiscales sont communes à plusieurs échelons (9), comme c'est le cas pour les bases des quatre taxes directes locales françaises, lesquelles sont partagées entre les régions, les départements (10), les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle et à fiscalité mixte (11). L'augmentation du taux d'imposition par un échelon de gouvernement tend alors à faire fuir la base fiscale et à réduire les recettes fiscales perçues par l'autre échelon (à taux constant) (Keen et Kotsogiannis, 2002 ; Boadway *et al.*, 1998). Il s'agit donc d'une externalité fiscale négative pour l'échelon qui subit les variations décidées à un autre échelon. 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. Cette baisse des ressources fiscales peut être compensée par une augmentation du taux et rendre la somme des taux portant sur la même base supérieure à ce que serait le taux voté par un seul échelon.

En termes d'efficacité, cette hausse du taux global peut être interprétée de deux manières selon que les gouvernements adoptent un comportement bienveillant (*i.e.* maximisateur du bien-être social) ou Léviathan (*i.e.* maximisateur de rente) comme dans la littérature du

Public Choice (voir, par exemple, Brennan et Buchanan, 1980). La littérature sur la concurrence fiscale horizontale conclut à la sous-optimalité des taux d'imposition à l'équilibre dans le cas bienveillant et à des taux d'imposition trop élevés dans le cas Léviathan. Si les gouvernements sont bienveillants, la concurrence fiscale verticale permet d'améliorer l'efficacité de l'offre de bien public local car le taux global est supérieur au taux unique (sous-optimal) qui serait fixé par un seul gouvernement. En revanche, si les gouvernements adoptent un comportement Léviathan, seule l'intensification de la concurrence fiscale horizontale permet de réduire le comportement prédateur des gouvernements (Oates, 1999 ; Wilson, 1999).

Toutefois, selon le régime fiscal choisi par les EPCI, les résultats sont contrastés. À l'exception du foncier non bâti, les taux sont plus élevés dans les EPCI à fiscalité mixte que dans les EPCI en TPU (lesquels, rappelons-le, ne fixent pas de taux additionnels sur les taxes ménages), eux-mêmes plus élevés que dans les EPCI à fiscalité additionnelle. Ce constat est contradictoire avec les effets théoriques de la superposition fiscale exposés ci-dessus, pour ce qui concerne la taxe professionnelle. Ce résultat est d'autant plus surprenant que le choix de la fiscalité mixte ne semble pas permettre de substituer un accroissement des autres taxes à celle de la taxe professionnelle unique.

Les travaux de Guengant et Leprince (2007) nous permettent d'expliquer en partie ce résultat. Leurs estimations économétriques réalisées sur des données budgétaires de 2001 montrent que dans les EPCI à taxe professionnelle unique, l'offre de bien public communal est complémentaire à celle du bien public intercommunal. Dans ces groupements, l'augmentation de la dépense intercommunale conduit, toutes choses étant égales par ailleurs, soit à une faible réduction, soit à une augmentation de la dépense communale.

9. Nous rappelons cependant que, les taxes départementale et régionale sur le foncier non bâti ont quasiment été supprimées depuis 1996 (1993 pour les régions) et que, par ailleurs, la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée en 2001.

10. Afin de prendre en compte les éventuels effets de concurrence fiscale verticale avec les autres niveaux de gouvernements (régionaux et départementaux), nous avons réalisé une analyse *shift and share* sur les taux cumulés des quatre échelons administratifs pour chaque impôt. Les résultats (non présentés ici mais disponibles sur demande) nous permettent d'observer non seulement que la hiérarchie des facteurs explicatifs est restée la même mais aussi que l'effet du régime fiscal est quasiment le même sur le taux cumulé des quatre taux d'imposition.

11. Sauf pour la taxe professionnelle dont le taux, en fiscalité mixte, n'est fixé que par l'EPCI.

Klopfer (2007) identifie également deux types d'explications possibles à l'accroissement de la fiscalité locale dans les EPCI et plus particulièrement dans ceux à TPU et fiscalité mixte. La première est liée aux effets du transfert de compétences antérieurement assurées par les communes aux EPCI. La tendance est alors à un nivellement par le haut de la qualité des services rendus ; on tend à offrir collectivement la même qualité que la meilleure commune de l'EPCI, dans chaque domaine. Les EPCI se retrouvent en outre généralement en charge de la mise en place de nouvelles structures, ce qui les pousse à accroître leurs ressources, en particulier fiscales. La seconde justification repose sur le mode de calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement dont le montant est une fonction croissante du coefficient d'intégration fiscale. Ce dernier est défini comme le rapport entre la fiscalité levée et conservée (après reversement aux communes) par la communauté et le total de la fiscalité levée sur le territoire (communauté et communes). Il est évident que 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.

Le choix de l'intercommunalité, s'il permet d'exploiter des rendements d'échelle croissants, conduit donc à l'accroissement de la fiscalité locale supportée par l'ensemble des agents – ménages ou entreprises. Le recours à la taxe professionnelle unique et fiscalité mixte n'a pas

les avantages attendus puisqu'il ne permet pas de bénéficier de l'absence d'externalités fiscales verticales entre les communes et l'EPCI et donc de fixer des taux moins élevés de taxe professionnelle unique que dans les EPCI en fiscalité additionnelle. En revanche, on peut s'attendre à ce que la diversité et la qualité des services publics locaux rendus soient plus importantes dans les communes appartenant à un EPCI et ce d'autant plus qu'ils sont en TPU et en fiscalité mixte.

Enfin, si le type de bassin de vie a un impact sur certains taux et sur certains types d'intercommunalité – comme la taxe sur le foncier bâti et la taxe professionnelle – ses effets demeurent faibles et sont négligeables dans les autres cas. Le type d'espace ne semble, quant à lui, jouer qu'un rôle vraiment négligeable sur la fixation des taux de taxes locales, excepté pour le foncier non bâti, taxe fortement liée à l'agriculture et donc aux espaces ruraux (12).

Des taux qui augmentent avec la taille de population des communes puis qui diminuent pour les plus grandes villes

Les effets propres de la taille de la commune, en termes de population (cf. tableau 5), sont

12. Les résultats détaillés en annexe 4 du *shift and share* concernant la taxe sur le foncier non bâti (tableau C) montrent que la localisation dans une commune urbaine, périurbaine, mono ou multipolaire, a un impact négatif et significatif à 5 % sur le taux alors qu'il existe un fort impact positif dans les communes localisées dans l'espace rural isolé.

Tableau 5
Effets propres de la taille des communes en 2006 pour les quatre taxes locales

	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	tx_i	$\hat{\beta}_i$	tx_i	$\hat{\beta}_i$	tx_i	$\hat{\beta}_i$	tx_i	$\hat{\beta}_i$
< 500 habitants	9,6	- 5,4***	14,2	- 6,0***	37,7	- 6,1***	10,2	- 4,6***
[500 ; 2 000[hab.	11,1	- 4,0***	15,8	- 4,3***	44,7	0,6**	11,6	- 3,4***
[2 000 ; 3 500[hab.	12,2	- 2,7***	17,5	- 2,6***	50,2	5,9***	13,0	- 2,2***
[3 500 ; 5 000[hab.	12,8	- 2,0***	18,4	- 1,5***	52,0	7,9***	13,9	- 1,3***
[5 000 ; 10 000[hab.	13,9	- 0,8***	19,7	0,0	56,5	12,5***	15,1	- 0,4**
[10 000 ; 20 000[hab.	15,3	0,8***	21,5	2,4***	59,3	16,0***	17,8	2,2***
[20 000 ; 50 000[hab.	17,1	3,0***	21,7	3,9***	56,7	13,9***	17,9	2,4***
[50 000 ; 100 000[hab.	15,7	2,5***	18,5	2,4***	42,8	0,0	18,1	2,9***
> 100 000 habitants	16,2	2,8***	15,7	- 0,5*	30,7	- 12,1***	16,7	1,4***
Moyenne nationale	14,3	14,3***	18,3	18,3***	43,9	43,9***	15,3	15,3***
Nombre d'observations	36 571							

Lecture : ***, **, * : significatif au seuil de 1, 5 et 10%. Le taux moyen de taxe d'habitation observé dans les communes de moins de 500 habitants est de 9,6 et l'effet propre estimé pour cette catégorie est de - 5,4.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de l'économie et des finances, DGCL, Insee, calculs des auteurs.

identiques quelle que soit la fiscalité locale considérée. Dans les petites communes les taux d'imposition sont beaucoup plus faibles que la moyenne, puis, au fur et à mesure que l'on considère les communes de plus grande taille, les taux se rapprochent de la moyenne nationale pour ensuite lui devenir supérieurs. Ils ont tendance à diminuer dans les communes de plus de 50 000 habitants pour la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation et dans les communes de plus de 100 000 habitants pour la taxe professionnelle. La taxe sur le foncier non bâti se comporte de manière singulière puisque le taux est inférieur à la moyenne nationale pour les catégories extrêmes qui ont moins de 500 habitants ou plus de 50 000 habitants.

La fiscalité locale acquittée par les agents est donc une fonction en cloche asymétrique vers la droite de la taille de la commune dans laquelle ils sont localisés. Ce constat peut avoir, là aussi, trois types d'explications possibles : une interprétation budgétaire, une explication liée à l'offre et une dernière liée à la technologie de production des biens et services publics locaux. D'une part, la fiscalité locale n'étant qu'une partie des ressources budgétaires des communes et EPCI, le recours à la fiscalité pour équilibrer leur budget dépend des transferts et autres dotations émanant des échelons supérieurs. Cependant, la relation entre taille de commune et dotation est de la même forme que celle liant taille des communes et taux de taxes locales en 2003 (Minefi, 2003). Ainsi, même si, par exemple, le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement repose également sur l'évolution démographique des communes, la fiscalité supplémentaire n'est pas mise en place pour compenser une perte de

transferts. Au contraire, nos résultats tendent à confirmer l'existence d'un « *flypaper effect* » (Hines et Thaler, 1995). Ce phénomène a souvent été rapporté dans la littérature empirique des finances publiques locales : les collectivités locales qui bénéficient des transferts d'État les plus forts sont aussi celles dans lesquelles les dépenses augmentent plus que proportionnellement. Des dotations plus élevées ne provoquent donc pas de diminution de la fiscalité locale.

D'autre part, l'accroissement de la fiscalité locale avec la taille de la population, jusqu'à un certain seuil, peut trouver son explication dans l'offre diversifiée des services publics locaux, comme l'a souligné Klopfer (2007) pour la mise en place de l'intercommunalité. On peut ainsi supposer que la gamme des biens et services offerts dans les communes de grande taille est beaucoup plus large que celle offerte par les petites communes et qu'il est donc nécessaire d'accroître les ressources pour accroître la quantité et la diversité des biens publics locaux.

On peut enfin supposer que ces types de biens et services sont produits en rendements d'échelle croissants mais seulement à partir d'une taille très élevée.

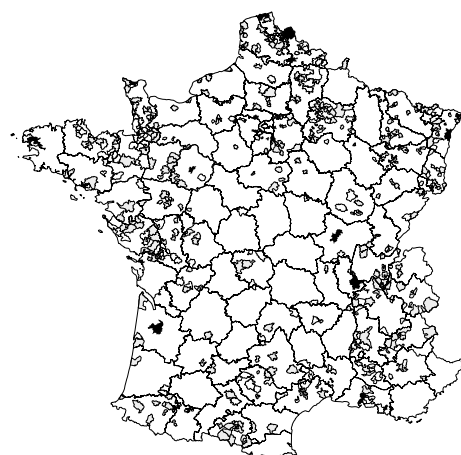
La similitude de la relation entre fiscalité locale et taille des communes avec celle reliant la taille des communes et leur dépense de personnel par habitant (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006) ne permet pas de trancher en faveur d'une de ces deux dernières interprétations possibles. Ces deux mécanismes sont certainement à l'œuvre dans des proportions différentes suivant les communes. □

BIBLIOGRAPHIE

- Berriet-Sollic M., Gagné C., Lecat G. et Pignet V. (2006)**, « Différenciation spatiale des dépenses communales en matière d'équipements publics », *Économie Publique*, n° 18-19, 2006/1-2, pp. 209-236.
- Berzeg K. (1978)**, « The Empirical Content of Shift-Share Analysis », *Journal of Regional Science*, vol. 18, n° 3, pp. 463-468.
- Boadway R., Marchand M. et Vigneault M. (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.
- Brennan G. et Buchanan J.M. (1980)**, « *The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* », Cambridge University Press, New-York.
- DGCL (2006)**, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2006, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités », *Collection Statistiques et finances locales*.
- Minefi (2003)**, « *Les comptes des communes en 2003, Synthèse nationale* », bureau de la comptabilité publique, Ministère de l'Économie et des Finances, Paris. http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/telecharger/broch-com03.pdf
- Gilbert G. (2001)**, *Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : tendances et perspectives*, Symposium organisé par la commission du déséquilibre fiscal, Québec, 13 et 14 septembre 2001.
- Guengant A. et Leprince M. (2007)**, « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Économie et prévision*, n° 175-176, pp. 79-99.
- Hine R.J and Thaler R.H. (1995)**, « Anomalies : The Flypaper Effect », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 4, pp. 217-226.
- Hoyt W.H. (1991)**, « Property Taxation, Nash Equilibrium and Market Power », *Journal of Urban Economics*, vol. 30, n° 1, pp. 123-131.
- Jayet H. (1993)**, « *Analyse spatiale quantitative* », Economica, Paris.
- Keen M. and Kotsogiannis C. (2002)**, « Does Federalism Leads to Excessive High Taxes ? », *American Economic Review*, vol. 92, n° 1, pp. 363-370.
- Klopper M. (2007)**, « Les enjeux de l'interdépendance financière entre communes et groupements à taxe professionnelle unique (TPU) », *Minefi, Notes Bleues*, n° 302. http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb302/klopper.pdf
- Madiès T., Paty S. et Rocaboy Y. (2005)**, « Externalités fiscales horizontales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'Économie Politique*, vol. 115, n° 1, pp. 1-47.
- Oates W.E. (1999)**, « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, pp. 1120-1149.
- Rousse H. (1990)**, « Détection et effets de la multicollinéarité dans les modèles linéaires ordinaires, un prolongement de la réflexion de Belsley, Kuh et Welsch », *Document de travail du Département des Études Économiques d'Ensemble de l'Insee*, n° 9002, juin.
- Wilson J.D. (1999)**, « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52, n° 2, pp. 269-304.
-

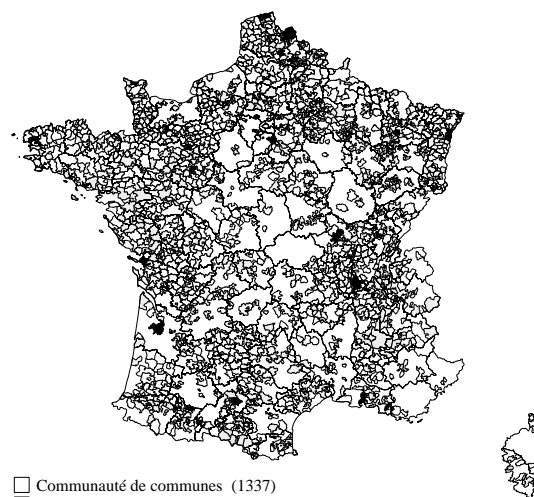
RÉPARTITION DES GROUPEMENTS SELON LEUR NATURE JURIDIQUE

Carte A : en 1993



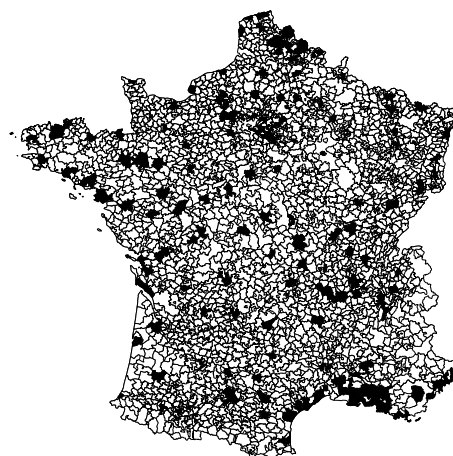
□	Communauté de communes	(189)
□	District	(256)
■	Autre EPCI	(21)

Carte B : en 1999



□	Communauté de communes	(1337)
□	District	(306)
■	Autre EPCI	(26)

Carte C : en 2006

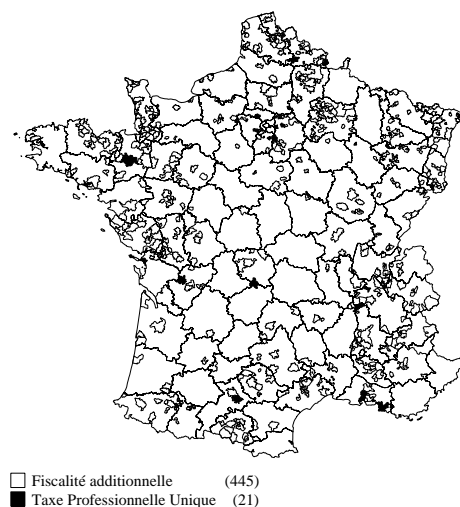


□	Communauté de communes	(2380)
■	Autre EPCI	(178)

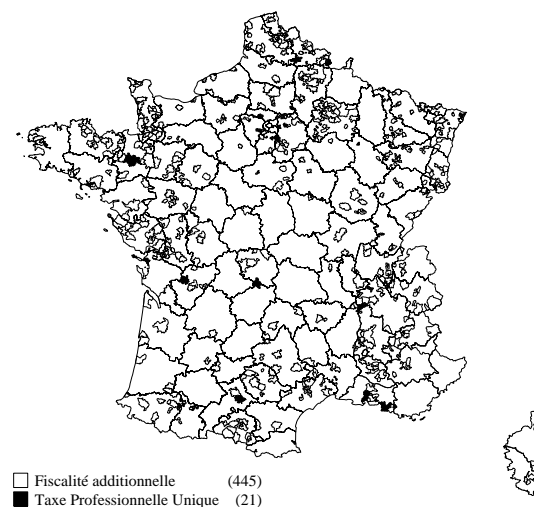
Source : DGCL

RÉPARTITION DES GROUPEMENTS SELON LEUR RÉGIME FISCAL

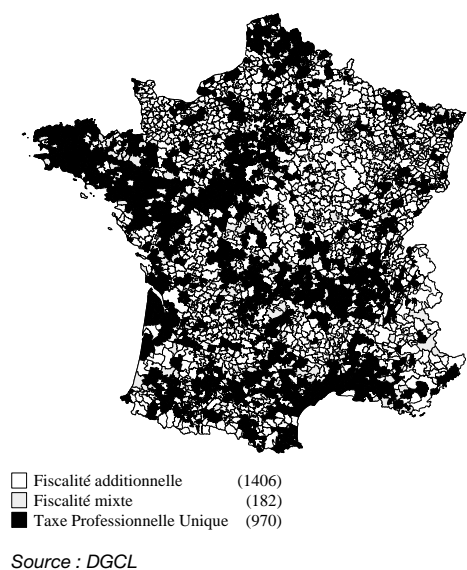
Carte D : en 1993



Carte E : en 1999



Carte F : en 2006



MÉTHODOLOGIE

La variable étudiée ici est le taux de taxe (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti, taxe professionnelle) observé au niveau commune plus groupement. Il s'agit du rapport entre la somme du produit collecté au niveau communal et intercommunal et la base de la taxe.

La méthode descriptive de l'analyse structurelle-résiduelle s'appuie sur une décomposition de la valeur moyenne dans une catégorie de communes comme étant la somme de la valeur moyenne nationale, de différents effets de structure et d'un effet résiduel. Nous considérons que la valeur moyenne prise par la variable tx_{ijkl} dans une classe i de taille de population, nommée par facteur P , dans un type de bassin de vie j (j = résidentiel, industriel, diversifié, ..., cf. encadré 3), nommé par facteur V , dans un type d'espace k (k = urbain, périurbain, rural, ..., cf. encadré 4), nommé par facteur E et pour un régime fiscal l (hors groupement, fiscalité additionnelle, TPU, fiscalité mixte), nommé par facteur F peut être décomposée en cinq termes comme suit :

$$tx_{ijkl} = tx + (tx_i - tx) + (tx_j - tx) + (tx_k - tx) + (tx_{ijkl} - tx_i - tx_j - tx_k + 2tx) \quad (1)$$

où tx est la valeur moyenne nationale et tx_i (resp., tx_j , tx_k) est la valeur moyenne au niveau i du seul facteur P (resp., au niveau j du seul facteur V , au niveau k du seul facteur E). Puis, à partir de (1), nous calculons la moyenne sur le facteur F pour obtenir l'égalité suivante :

$$tx_l = tx + \underbrace{\sum_i \frac{B_{il}}{B_l} (tx_i - tx) + \sum_j \frac{B_{jl}}{B_l} (tx_j - tx) + \sum_k \frac{B_{kl}}{B_l} (tx_k - tx)}_{\text{effets structurels}} + \underbrace{\sum_i \sum_j \sum_k \frac{B_{ijkl}}{B_l} (tx_{ijkl} - tx_i - tx_j - tx_k + 2tx)}_{\text{effet résiduel}} \quad (2)$$

où B_{ijkl} est le montant de la base dans les communes appartenant à une classe i de taille de population, à un type j de bassin de vie, à une catégorie d'espace k , et soumises au régime de fiscalité l .

$$\text{De plus, } B_{il} = \sum_{j,k} B_{ijkl}, \quad B_{jl} = \sum_{i,k} B_{ijkl}, \quad B_{kl} = \sum_{i,j} B_{ijkl} \quad \text{et} \quad B_l = \sum_{i,j,k} B_{ijkl}.$$

La valeur moyenne du taux pour le régime fiscal l (tx_l) est égale à la somme de cinq éléments :

- tx , la valeur moyenne nationale ;
- trois effets structurels expliquant
 - les écarts entre la valeur moyenne de chaque taille de commune et la moyenne nationale ($tx_i - tx$) pondérés par la part de la base des communes de taille i pour le type de fiscalité l ,
 - les écarts entre la valeur moyenne de chaque type de bassin de vie et la moyenne nationale ($tx_j - tx$) pondérés par la part de la base du type j de bassin de vie dans le régime fiscal l ,
 - les écarts entre la valeur moyenne de chaque catégorie d'espace et la moyenne nationale ($tx_k - tx$) pondérés par la part de la base de la catégorie d'espace k dans le type de fiscalité l ;
- un effet résiduel.

Si la présentation classique du *shift-share* permet d'apprécier dans quelle mesure les différences entre les régimes fiscaux sont imputables aux différences de structures, elle possède deux inconvénients. Tout d'abord, elle ne permet pas de tenir compte explicitement de la présence d'un effet intrinsèque au régime fiscal. Ensuite, elle ne permet pas de tester le caractère significatif des effets structurels et résiduels car l'analyse structurelle-résiduelle s'appuie sur une égalité comptable. Pour éviter ces deux limites, suivant Berzeg (1978) et Berriet *et al.* (2006), nous avons reformulé l'égalité (1) sous la forme d'un modèle statistique d'analyse de variance pondérée à quatre facteurs (et non à deux ou trois facteurs comme les auteurs précédents). Il s'agit donc d'un modèle linéaire qui s'écrit de la manière suivante :

$$tx_{ijkl} = \alpha + \beta_i + \gamma_j + \delta_k + \lambda_l + \varepsilon_{ijkl} \quad (3)$$

où β_i , γ_j , δ_k et λ_l sont respectivement les effets fixes associés aux facteurs P , V , E et F . Sans contrainte sur les paramètres, ce modèle n'est pas identifiable. Le modèle est pondéré par $w_{ijkl} = B_{ijkl}/B$, où B est la base totale, et soumis aux quatre contraintes suivantes :

$$\sum_i \left(\sum_{i,k,l} w_{ijkl} \right) \beta_i = 0, \quad \sum_j \left(\sum_{i,k,l} w_{ijkl} \right) \gamma_j = 0, \quad \sum_k \left(\sum_{i,j,l} w_{ijkl} \right) \delta_k = 0, \quad \sum_l \left(\sum_{i,j,k} w_{ijkl} \right) \lambda_l = 0 \quad (4)$$

que l'on intègre dans (3). Un test de Fisher de nullité conjointe des paramètres β_i ou γ_j ou δ_k ou λ_l permet de tester la significativité globale de l'effet P taille de population ou V bassin de vie ou E type d'espace ou F régime fiscal.

Finalement, d'après (3), comme le suggère Jayet (1993), on peut décomposer la valeur moyenne pour le régime fiscal l en cinq éléments comme dans l'analyse descriptive :

$$tx_l = \hat{\alpha} + \sum_i \frac{B_{il}}{B_l} \hat{\beta}_i + \sum_j \frac{B_{jl}}{B_l} \hat{\gamma}_j + \sum_k \frac{B_{kl}}{B_l} \hat{\delta}_k + \hat{\lambda}_l \quad (5)$$

Notons que la valeur estimée de la constante $\hat{\alpha}$ est égale à la valeur moyenne nationale tx . Le paramètre λ_l ne doit plus être considéré comme un effet résiduel car il est estimé par le modèle (3). Il s'agit maintenant de l'effet propre associé au facteur F tout comme β_p , γ_p et δ_k sont les effets propres associés aux facteurs P , V et E .

Chaque élément de l'équation (5) s'écrit comme une combinaison linéaire des paramètres estimés par le modèle (3). Il est donc possible de calculer leur variance et de tester s'ils sont significativement différents de zéro. En effet, la variance σ^2 d'une combinaison linéaire $z'\hat{b}$ est fonction des poids de la combinaison linéaire z et de $V(\hat{b})$ la matrice de variance-covariance de \hat{b} : $\sigma^2 = z'V(\hat{b})z$.

Tableau A
Coefficient de corrélation entre base et taux en 2006

	Coefficient de corrélation
Taxe d'habitation	0,06267
Foncier bâti	0,02352
Foncier non bâti	- 0,10097
Taxe professionnelle	0,04499

Lecture : Le coefficient de corrélation entre la base et le taux de la taxe d'habitation est de 0,06267.

Champ : France métropolitaine.

Source : Ministère de l'économie et des finances, calculs des auteurs.

Tableau B
Effets propres du type de bassin de vie en 2006 pour les quatre taxes locales

	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	tx_j	$\hat{\gamma}_j$	tx_j	$\hat{\gamma}_j$	tx_j	$\hat{\gamma}_j$	tx_j	$\hat{\gamma}_j$
Résidentiel	12,3	- 0,1	18,9	1,5***	46,7	3,0***	15,1	1,3***
Résidentiel et industriel	12,3	- 0,2	18,4	0,9	39,9	- 2,4***	12,7	- 1,1***
Résidentiel et agri-alimentaire	12,6	0,6	18,4	1,6*	48,4	5,4***	13,8	0,9
Diversifié	12,3	- 0,2	18,1	0,3	39,1	- 4,2***	12,3	- 1,4**
Industriel	11,5	- 0,7**	17,4	0,2	39,2	- 4,1***	11,7	- 1,8***
Agri-alimentaire	12,4	0,5	18,3	1,5*	44,3	0,6	11,9	- 1,1**
Centré sur commune > 30 000 hab.	15,3	0,1	18,3	- 0,4***	45,7	0,2	16,5	0,3***
Moyenne nationale	14,3	14,3***	18,3	18,3***	43,9	43,9***	15,3	15,3***

Lecture : ***, **, * : significatif au seuil de 1, 5 et 10 %. Le taux moyen de taxe sur le foncier bâti observé dans les bassins de vie résidentiels est de 18,9 et l'effet propre estimé pour cette catégorie est de 1,5.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de l'économie et des finances, DGCL, Insee, calculs des auteurs.

Tableau C
Effets propres du type d'espace en 2006 pour les quatre taxes locales

	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	tx_k	$\hat{\delta}_k$	tx_k	$\hat{\delta}_k$	tx_k	$\hat{\delta}_k$	tx_k	$\hat{\delta}_k$
Pôle urbain	15,5	- 0,3**	18,7	- 0,2*	49,6	- 1,8**	16,8	0,0
Couronne périurbaine	12,2	0,6**	17,3	0,4	42,9	- 0,8**	12,7	- 0,1
Commune multipolarisée	11,2	0,2	15,7	- 0,7	41,1	- 1,4**	11,5	- 0,7**
Pôle d'emploi de l'espace rural	12,7	0,1	19,6	0,9*	52,6	0,7	12,9	0,3
Couronne d'un pôle d'emploi rural	9,5	0,0	13,5	- 1,0	38,7	- 0,2	10,5	- 0,2
Autre commune de l'espace rural	11,1	0,7**	16,6	1,0*	42,6	1,4***	11,6	0,5*
Moyenne nationale	14,3	14,3***	18,3	18,3***	43,9	43,9***	15,3	15,3***

Lecture : ***, **, * : significatif au seuil de 1, 5 et 10 %. Le taux moyen de taxe d'habitation observé dans les pôles urbains est de 15,5 et l'effet propre estimé pour cette catégorie est de - 0,3.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Ministère de l'économie et des finances, DGCL, Insee, calculs des auteurs.