

DÉCENTRALISATION :
QUELS ENJEUX FISCAUX
POUR L'ENTREPRISE ?

D é c e m b r e 2 0 0 3

© Institut de l'entreprise, 2003
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

SOMMAIRE

I. L'ALOURDISSEMENT DE LA TAXATION LOCALE A GREVÉ LA COMPÉTITIVITÉ DE NOS ENTREPRISES	7
A. Depuis 20 ans, l'alourdissement de la taxation locale, en France, a érodé la compétitivité des entreprises	8
B. Les enseignements retirés des expériences étrangères	12
1. Analyse des fondements et des modalités de la taxation locale des entreprises de nos principaux partenaires	12
a. <i>De la possibilité, mais aussi de l'inutilité et de la nocivité de frapper l'entreprise au niveau local</i>	14
b. <i>De l'utilité, mais aussi de la perversité, de la concurrence fiscale entre collectivités</i>	20
2. Quels enseignements pour la France ?	25
II. LES PROGRÈS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE (ET DONC, FISCALE) DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OUVRENT DES PERSPECTIVES LOURDES D'INCERTITUDES POUR LES ENTREPRISES	29
A. D'une façon générale, le regain de décentralisation représente-t-il, pour les entreprises, une chance ou un risque ?	30
1. Les progrès de la décentralisation, et notamment de l'autonomie fiscale, peuvent-ils contribuer à alléger le poids du secteur public dans l'économie ?	30
a. <i>Les économistes ultralibéraux prônent le recours à la décentralisation pour réduire le poids du secteur public dans l'économie</i>	30
b. <i>Il n'existe pas de lien de causalité entre le degré d'autonomie fiscale des collectivités et leur poids relatif dans l'économie</i>	32
c. <i>La constatation précédente mérite cependant d'être nuancée compte tenu de la nature de l'autonomie fiscale, et non plus de son degré</i>	34
d. <i>En résumé, la diversité des expériences et les difficultés pour en interpréter la portée interdisent toute conclusion définitive. Il n'existe aucune démonstration scientifique et définitive d'une éventuelle incidence positive des progrès de la décentralisation, et en particulier de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, sur une éventuelle réduction du poids du secteur public dans l'économie</i>	34
2. Les progrès de la décentralisation, et notamment de l'autonomie fiscale, peuvent-ils contribuer à stimuler la croissance économique ?	35

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

B. Quelles peuvent être les incidences de la constitutionnalisation du principe de l'autonomie financière et donc, fiscale, des collectivités territoriales sur la taxation locale des entreprises en France ?	37
1. Quid du récent élargissement de la marge de manœuvre sur les taux ?	37
2. Quid d'une éventuelle marge de manœuvre sur l'évaluation des bases d'imposition ?	39
C. Quels peuvent-être les effets, sur les entreprises, de la constitutionnalisation du principe de la péréquation entre collectivités territoriales ?	40
CONCLUSION	43
BIBLIOGRAPHIE	45
L'AUTEUR	49
LA COMMISSION MODERNISATION DE LA FISCALITÉ DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE	50

Liste des tableaux

TABLEAU I. Grands Etats industrialisés : taux d'imposition de cas-types d'entreprises....	8
TABLEAU II. Grands Etats industrialisés : évolution de la taxation locale sur les entreprises	9
TABLEAU III. Grands Etats industrialisés : part, dans le PIB, des taxes locales sur les entreprises (année 2000)	11
TABLEAU IV. Etats nordiques : structure des ressources des collectivités territoriales.....	15
TABLEAU V. Danemark : dynamique de l'évolution du taux moyen d'imposition locale sur le revenu	15
TABLEAU VI. Espagne : structure comparée de l'IAE avant et après la réforme de 2002	17
TABLEAU VII. Italie : réforme de l'imposition des bénéfiques (1998).....	18
TABLEAU VIII. En Allemagne, l'allègement de la pression fiscale globale sur les entreprises se traduit, mécaniquement, par un alourdissement de la part relative de la taxation locale.....	24
TABLEAU IX. En Allemagne, les réformes fiscales pèsent sur les budgets des communes, réduisant les recettes et altérant l'autonomie financière locale.....	25
TABLEAU X. Grands Etats industrialisés : taux des impôts sur les bénéfices	26
TABLEAU XI. Grands Etats industrialisés : impôts sur le bénéfice en % du PIB	27
TABLEAU XII. États-Unis : évolution de la part relative, dans le total des dépenses locales, des subventions fédérales « <i>grants in aid</i> »	31
TABLEAU XIII. États-Unis : ressources en % du PIB.....	32
TABLEAU XIV. Evolution des taux de la cotisation de taxe professionnelle	40
TABLEAU XV. Evolution du produit de la cotisation versée par les entreprises au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	41

PRÉFACE

Dans le cadre des travaux de « *benchmarking* » conduits par l'Institut de l'entreprise, la commission Modernisation de la fiscalité s'est intéressée aux impôts locaux payés par les entreprises ; une étude sur ce sujet a été confiée à M. Jacques Blanc, administrateur du Sénat et auteur de plusieurs ouvrages de référence sur la question.

Cette étude est d'autant plus importante que l'effet des impôts locaux sur les décisions de localisation des nouvelles entités au sein des grands groupes multinationaux est – lorsqu'ils ne prennent pas la forme d'un supplément d'impôt sur les résultats – encore plus mécanique que celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés : la ligne « impôts locaux » figure alors dans les tableaux comparatifs d'un projet « au-dessus de la ligne », c'est-à-dire qu'ils diminuent le résultat attendu de l'activité, au même titre que la facture d'énergie ou les charges salariales. L'impôt sur les bénéfices, au contraire, apparaît « au dessous de la ligne », comme un prélèvement sur le résultat dont l'impact est plus difficile à quantifier, puisque son montant dépend d'une multitude de facteurs : structuration du groupe, mode de financement du projet, usage (réinvestissement / distribution) du résultat, etc.

Et pourtant, la fiscalité locale est souvent négligée dans les comparaisons internationales, non parce que son montant serait jugé négligeable – on parle de 2 % du PIB ! – mais en raison de l'extrême difficulté technique de la tâche. A cet égard, M. Jacques Blanc nous propose de ne pas chercher à conclure dans l'absolu, mais, plus modestement, de se borner à constater le sens de l'évolution : comme, malheureusement, dans beaucoup de domaines, la France évolue en sens inverse des autres pays : elle est pratiquement le seul pays où le poids de la fiscalité locale pesant sur les entreprises a augmenté dans les années récentes, alors qu'il a diminué presque partout ailleurs. Le résultat est qu'aujourd'hui, c'est en France que ce poids est le plus élevé d'Europe.

Le deuxième intérêt du rapport de M. Jacques Blanc réside dans le fait qu'à la vision rétrospective comparative, il ajoute un élément prospectif propre à notre pays, en se demandant ce qu'il faut attendre en ce domaine de la

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

nouvelle impulsion qui va être donnée à la décentralisation : cette nouvelle réforme constituera-t-elle une chance ou un risque ?

Là encore, la comparaison internationale guide le raisonnement : M. Jacques Blanc nous indique que plus de décentralisation peut tout aussi bien conduire à une meilleure maîtrise de la dépense publique qu'à une explosion de la fiscalité locale. Le déterminant de la bascule d'un côté ou de l'autre semble être plus la nature que le degré d'autonomie fiscale.

Cela devrait nous pousser à approuver les évolutions vers plus d'autonomie des collectivités pour déterminer librement l'assiette et le taux des impôts locaux. Ce serait oublier deux éléments qui rendent vains en France les effets vertueux de l'autonomie responsable :

– le nombre et la taille des collectivités concernées : quand on parle d'autonomie à l'étranger, c'est pour des entités plus grandes que nos régions, pas pour 36 000 communes ; à cet égard, aussi positifs que soient les effets du système de Taxe Professionnelle Unifiée au niveau de groupements de communes, on reste loin de la taille critique, et le mode de gouvernance de ces groupements pousse plutôt à l'irresponsabilité.

– l'opacité des différents systèmes de prise en charge d'une part toujours croissante des impôts locaux par l'Etat : en augmentant ses taux, l' élu local dispose d'un droit de tirage sur le budget de l'Etat. Pour se protéger, celui-ci a « gelé » le taux servant au calcul des versements aux collectivités. Mais ce faisant, il pousse les collectivités à reporter la charge sur les entreprises, car le mouvement est trop lent pour déclencher un mécanisme de « responsabilité vertueuse » sur la dépense.

Au total, la lecture du rapport de M. Jacques Blanc ne peut qu'inciter les responsables des entreprises à la plus grande vigilance sur les modalités de réalisation de cette nouvelle vague de décentralisation qu'ils ont plutôt tendance à regarder *a priori* avec sympathie.

Gérard Mestrallet et Michel Taly

***Présidents de la commission
Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise***

1 L'ALOURDISSEMENT DE LA TAXATION LOCALE A GREVÉ LA COMPÉTITIVITÉ DE NOS ENTREPRISES

Depuis des décennies, le poids des impositions locales sur les entreprises françaises, sous toutes leurs formes, essentiellement la taxe professionnelle, mais aussi la taxe sur les propriétés foncières bâties, s'est considérablement alourdi. En effet, les réformes entreprises par nos concurrents ont conduit, à l'exception de l'Italie, à une augmentation de notre pression fiscale relative. Cette externalité négative doit cependant être appréciée compte tenu des enseignements retirés des expériences étrangères.

Cadrage macro-économique des prélèvements obligatoires sur les entreprises

« Un gros tiers des prélèvements est acquitté par les entreprises si l'on considère – ce qui peut prêter à débat – que sont à leur charge les cotisations sociales employeurs (un quart des prélèvements), l'impôt sur les sociétés ne représentant que 6,7 % de l'ensemble. Il faut ajouter à ce total la taxe sur les salaires, versée par les entreprises non assujetties à la TVA (1,2 % des prélèvements) et surtout la taxe professionnelle, impôt local assis sur les biens durables des entreprises (immeubles, machines, matériel informatique) qui fait l'objet d'un processus de réforme. Le financement par les entreprises des dépenses collectives est essentiellement proportionnel au coût du travail, aux profits et, dans une moindre mesure, aux immobilisations. »

Source : Alain Deleu, « La conjoncture économique au premier semestre 2003 », rapport du Conseil économique et social.

A. DEPUIS 20 ANS, L'ALOURDISSEMENT DE LA TAXATION LOCALE, EN FRANCE, A ÉRODÉ LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Une comparaison du poids relatif de la taxation locale des entreprises, en termes de points de PIB, entre cinq grands Etats développés, révèle que la France est désormais, avec 1,94 %, un des pays qui taxe le plus lourdement ses entreprises au niveau local (cf. tableau infra)¹.

Tableau I. TAUX D'IMPOSITION DE CAS-TYPES D'ENTREPRISES : LA TAXATION LOCALE S'ALOURDIT EN FRANCE*
(en % de la valeur ajoutée)

	France	Royaume- Uni	Allemagne	Etats-Unis		Japon
				New York	Texas	
<i>Entreprises bénéficiaires</i>						
Total des prélèvements hors IS	3,1	0,6	2,3	1,5	1,4	3,6
• impôt local sur les sociétés	-	-	-	1,4	-	2,3
• taxe professionnelle	2,9	-	2,4	-	-	-
• taxe sur les immobilisations	0,2	0,6	0,2	0,1	1,4	1,3
Impôt national sur les sociétés	4,9	3,6	5,5	4,9	5,0	4,1
Total des prélèvements	8,0	4,2	8,2	6,4	6,4	7,7
<i>Entreprises déficitaires</i>						
Total des prélèvements hors IS	3,3	1,0	0,7	0,2	1,2	1,4
• impôt local sur les sociétés	-	-	-	-	-	-
• taxe professionnelle	2,9	-	0,3	-	-	-
• taxe sur les immobilisations	0,4	1,0	0,4	0,2	1,2	1,4
Impôt national sur les sociétés	0,4	-	-	-	-	-
Total des prélèvements	3,7	1,0	0,7	0,2	1,2	1,4

* Cette analyse fait l'hypothèse d'un coût salarial identique. Législations 1998.

Le tableau ci-dessus, extrait d'un document de travail de la **Direction de la prévision**, daté de mai 1999 et reproduit dans le rapport du Conseil d'analyse économique sur la compétitivité publié en 2003, confirme, que le

¹ L'information est puisée auprès de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Les données de l'OCDE sont comptabilisées sur la base des versements effectivement reçus par les administrations, **nets** des prises en charge par l'Etat, et donc, pour la France, notamment, des dégrèvements, au coût onéreux. La base est homogène, à cet égard, pour tous les pays.

cumul des taux d'imposition à la taxe professionnelle et à la taxe foncière sur les immobilisations classe notre pays au tout premier rang d'un échantillon regroupant ici le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon. La situation est particulièrement critique dans le cas des entreprises déficitaires, où notre exemple est carrément unique.

Si l'amplitude des écarts avec nos partenaires italien (+ 0,04 point de PIB) et américain, niveaux fédéré et local confondus (+ 0,06 point de PIB), ne représente pas un biais significatif, la dégradation de la position relative de la France depuis les années 1980 est inquiétante.

Tableau II. GRANDS ÉTATS INDUSTRIALISÉS : ÉVOLUTION DE LA TAXATION LOCALE SUR LES ENTREPRISES (en % du PIB)

	1984	2000
Grande-Bretagne ¹	2,40 %	1,78 %
Etats-Unis (niveaux fédéral et local)	2,02 %	1,88 %
Allemagne	1,87 %	1,59 %
France	1,83 %	1,94 %
Italie	-	1,90 %

¹ L'Irlande du Nord est encore soumise au régime des « rates » (chacun des 26 conseils de district fixe son propre taux : ce qui n'est plus le cas, depuis 1990, en Grande-Bretagne).

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

Toutefois, l'alourdissement du poids des taxes locales rapportées au PIB résulte en partie de l'accroissement du stock des investissements, comptabilisés à leur valeur d'achat, et assujettis à la taxe professionnelle. Encore est-il heureux que notre pays ait pu, à partir de 1999, supprimer des bases d'imposition à la taxe professionnelle la part salariale, afin de favoriser la création d'emplois ; à défaut, la compétitivité des entreprises aurait été encore plus gravement affectée.

Par ailleurs, on n'aurait garde d'oublier, pour la France, les incidences de la croissance accélérée du montant du « **versement transports** » imposé aux employeurs pour contribuer au financement des transports collectifs urbains : la charge en est passée, au cours des vingt dernières années, de 0,9 milliard d'euros à plus de 3,3 milliards d'euros, ce qui représente,

Quelques avis sur la taxe professionnelle

- Pour le Président de l'Union des Industries Textiles...

« Entre 1990 et 2002, les investissements industriels ont augmenté de 120 % aux Etats-Unis, de 31 % en Europe et de... 19 % en France. Ma proposition pour rattraper notre retard : supprimer totalement la taxe professionnelle, vrai frein à l'investissement. La France est le seul pays en Europe qui a un impôt qui ne varie pas selon le résultat de l'entreprise, et dont tous les hommes politiques reconnaissent la stupidité. Si j'achète une machine à 150 000 euros, l'entreprise payera 150 000 euros de taxe professionnelle sur dix ou douze ans. Ce qui double son prix ! La suppression peut être progressive, à l'instar de la part salariale. Cette mesure relancerait activement les investissements et la productivité. »

- ... et pour le Groupe des Fédérations Industrielles :

« Un équipement de production, ou une machine, acheté 100 K€ revient au bout de dix ans à 100 K€ dans pratiquement tous les pays mais, avec l'effet cumulatif de la TP, à 137 K€ en France. Ce surcoût handicape la dynamique et la préparation de l'avenir des entreprises. Il peut même être déterminant pour les délocalisations, notamment dans les zones frontalières. Impôt local perçu au niveau des sites industriels et des établissements, la taxe professionnelle fait partie intégrante des coûts de production (et donc des produits) et se trouve naturellement prise en compte pour la détermination d'une implantation, pour le maintien ou l'extension d'un site de production. »

- La taxe professionnelle, une taxe sans équivalent dans les pays industriels concurrents :

« La France est le seul Etat de l'Union européenne où un impôt local sur les entreprises est simultanément :

- d'un montant aussi important ;
- une taxe portant uniquement sur les matériels et outillages et donc sur l'investissement ;
- une taxe qui repose sur une assiette déconnectée des résultats ;
- et qui résulte d'un taux librement fixé par les collectivités bénéficiaires.

C'est en France que la part des impôts locaux par rapport au PIB est la plus élevée, tout en portant sur les facteurs de production et non sur les résultats. »

Source : Groupe des fédérations industrielles.

en monnaie constante, une hausse de plus de 120 %, sous l'effet des déplaçonnements, des augmentations de taux, des abaissements de seuils de population et de l'élargissement des périmètres.

S'agissant de l'assiette des taxes locales sur les entreprises, il convient de souligner leur diversité selon les pays et l'importance des **éléments indiciaires**, sous forme de la valeur locative des immobilisations (France et Grande-Bretagne) ; les éléments réels étant constitués par :

- la valeur vénale de ces mêmes immobilisations (Etats-Unis),
- le montant des bénéfices (Etats-Unis, Allemagne),
- la valeur ajoutée (salaires direct et indirect, profit, amortissements), (Italie).

Tableau III. GRANDS ÉTATS INDUSTRIALISÉS : PART, DANS LE PIB, DES TAXES LOCALES SUR LES ENTREPRISES (année 2000)

	Immobilisations	Bénéfices	Valeur ajoutée	Total
France				
Taxe professionnelle	1,39 %			
Taxes foncières	0,55 %			1,94 %
Italie				
IRAP			1,90 %	1,90 %
Etats-Unis (niveaux fédéral et local) ¹				
Taxes foncières	1,51 %			
Impôt sur le revenu		0,29 %		
Impôt sur les plus-values		0,08 %		1,88 %
Grande-Bretagne				
<i>Uniform business rate</i> (taxe professionnelle)	1,78 %			1,78 %
Allemagne				
Taxe professionnelle		1,33 %		
Taxes foncières	0,26 %			1,59 %

¹ *Compte non tenu des taxes sur le chiffre d'affaires (« Sales taxes »), à incidence sur le consommateur.*

Source : OCDE, « Statistiques des recettes publiques », 2002.

B. LES ENSEIGNEMENTS RETIRÉS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

La taxation locale des entreprises représente désormais un handicap réel pour la France. Toutefois, une analyse des réformes engagées par nos partenaires livre plusieurs enseignements susceptibles d'influencer les perspectives du système de financement de nos collectivités territoriales.

1. ANALYSE DES FONDEMENTS ET DES MODALITÉS DE LA TAXATION LOCALE DES ENTREPRISES DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

L'imposition locale sur les entreprises a en effet été allégée dans de nombreux pays :

– **En Grande-Bretagne**, depuis le 1^{er} avril 1990, les autorités locales ont perdu la faculté de fixer leur propre taux de taxe professionnelle. Cette réforme, qui confie à la Chambre des Communes le pouvoir de voter un taux national, a été inspirée par la gravité des abus constatés : le niveau des taux variait, sur tout le territoire, dans une proportion de 1 à 5, ce qui altérait le libre jeu de la concurrence, les conseils cédant, de plus en plus fréquemment, à la tentation de solliciter les entreprises, pour ne pas trop exiger des ménages. Parallèlement, et à trois reprises en 1990, 1995 et 1998, les valeurs locatives ont été révisées à produit constant, afin de rééquilibrer le poids de l'impôt entre le secteur industriel, traditionnellement défavorisé, et le secteur des services, et ce à effet 2000 pour la dernière révision. Le taux est égal à 48,9 % en 1999-2000, a été diminué de 7,2 points en 2000-2001 avant d'être porté à 43,7 % en 2002-2003. On peut d'ailleurs légitimement douter de l'existence même, en Grande-Bretagne, d'un véritable impôt local sur les entreprises, puisque la redistribution du produit aux autorités locales *per capita* obéit à une logique de dotation versée par l'Etat.

– **En Allemagne**, les bases d'imposition à la taxe professionnelle (« **Gewerbesteuer** ») ont été amputées en 1980 des salaires versés, afin de favoriser les créations d'emplois, puis, en 1998, du capital (valeur de l'actif net), afin de

stimuler les investissements. Il ne reste que le bénéfice, déterminé à partir de l'impôt sur les sociétés, par déductions et par réintégrations ; on est donc spectaculairement revenu de 1,87 point de PIB en 1984 à 1,59 point de PIB en 2000.

– **Aux Etats-Unis**, la décélération constatée n'est pas imputable aux taxes foncières, mais à l'impôt sur le revenu acquitté par les sociétés, et ce, grâce à l'amélioration de l'efficacité de la planification fiscale des directions des firmes.

– L'évolution constatée en **Italie** est inverse. La taxation locale sur les entreprises y était très modérée, malgré l'existence au début des années 1990 d'un impôt **communal**, l'**ICIAP** : ce dernier était d'un rapport très peu productif et d'un recouvrement carrément aléatoire, compte tenu des multiples contentieux entre les assujettis et le fisc. La rupture s'est produite à partir de l'année 1998, par l'institution d'un impôt **régional** sur les activités productives, l'**IRAP**, qui a remplacé d'autres taxes (dont l'ICIAP), et doté, quant à lui, d'un rendement élevé et immédiat. L'Italie a donc brutalement fait irruption parmi les Etats aux collectivités sollicitant le plus les entreprises, compte tenu, au surplus, du poids d'une taxe foncière (ICI), créée en 1993, dont il est impossible d'isoler les parts incombant respectivement aux ménages et aux entreprises à partir des statistiques de l'OCDE.

– Signalons, à titre complémentaire, que le cas de l'**Espagne** n'a pas été évoqué en raison du caractère marginal de l'imposition locale des entreprises : la part des recettes de l'impôt sur les activités économiques (**IAE**) atteignait, en 1999 à peine 20 % de toutes les recettes fiscales des communes et 7 % de toutes les ressources de ces mêmes communes. Les pouvoirs publics ont pourtant procédé, par la loi du 27 décembre 2002, à une réforme, aboutissant à soustraire à l'IAE 92 % des précédents assujettis, dont la grande majorité des petites et des moyennes entreprises.

Au total, seule, l'Italie, peut donc disputer à la France le triste privilège de taxer le plus lourdement, au niveau local, les activités productives. Encore l'Italie est-elle engagée, comme on le verra, dans la voie d'une progressive abolition de l'IRAP.

a. De la possibilité, mais aussi de l'inutilité et de la nocivité de frapper l'entreprise au niveau local

La théorie fiscale du bénéfice justifie d'imposer l'entreprise à due proportion des coûts, en termes d'équipements collectifs, engendrés par le fonctionnement des unités de production. Un impôt spécifique joue alors le rôle d'une taxe internalisante pour compenser des externalités négatives. En réalité, il n'est pas sûr que les avantages l'emportent, ici, sur les inconvénients : la tarification n'obéit jamais à des considérations fondées sur l'équité de la facturation, et elle traduit, bien plus sûrement, la volonté de trouver, dans un gisement affranchi de tout coût électoral, les ressources nécessaires à l'équilibre d'un budget grevé de dépenses plus ou moins dénuées d'une quelconque rationalité économique et financière.

Certains Etats ont tiré les conséquences de cette réflexion désabusée : certains pays nordiques ont délibérément choisi de ne pas taxer spécifiquement l'entreprise ; plus récemment, l'Espagne est entrée dans la voie d'un spectaculaire allègement, en un seul exercice, de la charge fiscale locale ; enfin, l'Italie a pris conscience depuis 2001 des risques de délocalisation et d'évasion fiscale inhérents à l'institution en 1998 d'une très productive taxe sur la valeur ajoutée, créée, notamment, afin de doter ses régions d'un très fort volume de financement afin de consacrer l'avènement du « *fédéralisme fiscal* ».

■ Le cas des Etats nordiques : où l'importance de la taxation locale du revenu dissuade de solliciter l'entreprise

Dans les Etats nordiques, il existe **un impôt local assis sur le revenu** : la vaste étendue des bases d'imposition, qui coïncide, à peu de choses près, avec celle de l'assiette de l'impôt d'Etat, offre des perspectives de rendement très productif ; le taux est **proportionnel**, à l'entière discrétion des collectivités au **Danemark**, en **Finlande**, et seulement depuis l'année 2000, en **Suède** ; il est fixé à un niveau élevé et il a tendance, en longue période, à augmenter.

Au **Danemark**, le taux moyen, pour les comtés, est passé de 8,8 % en 1984 à 11,9 % en 2002 ; pour les communes, de 18,6 % en 1984 à 20,8 % en 2002 (voir tableau V).

**Tableau IV. ÉTATS NORDIQUES : STRUCTURE DES RESSOURCES
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
(en % du total des ressources)

	Finlande	Suède	Danemark	Norvège
Impôt sur le revenu	42	60	52	40
Taxe professionnelle et taxe foncière (entreprises)	12	-	8	1
Concours de l'Etat	19	21	18	40
Tarif des services publics	25	18	21	14
Divers	2	1	1	5
Total	100	100	100	100

Source : Jan Monnesland, Institut norvégien pour la recherche urbaine et régionale.

**Tableau V. DANEMARK : DYNAMIQUE DE L'ÉVOLUTION
DU TAUX MOYEN D'IMPOSITION LOCALE SUR LE REVENU**
(en %)

	Comtés	Communes
1984	8,8	18,6
1990	9,5	19,4
1995	10,0	19,8
1998	11,4	20,4
2002	11,9	20,8

– En **Suède**, ce même taux moyen d'imposition locale sur le revenu (comtés et communes) est de 30,5 % en 2000. Il a connu une évolution contrastée : de 1991 à 1994, le législateur l'a gelé à son niveau de 1990 ; il a ensuite offert quelques marges de manœuvre aux collectivités, provoquant ainsi une brutale flambée (de 1995 à 1996) ; il a alors décidé d'amputer le montant des dotations allouées par l'Etat à due concurrence de la moitié du produit fiscal ainsi obtenu de l'augmentation des taux, par rapport au niveau atteint par ceux-ci en 1996 (de 1997 à 1999) ; il a enfin rétabli une liberté pleine et entière, dénuée de conséquences financières, à partir de 2000.

L'importance de ce gisement fiscal, fruit de l'assiette, mais aussi des possibilités reconnues aux collectivités pour agir sur le taux, **situe les Etats nordiques parmi les pays dotés de l'autonomie financière locale la plus forte**, limitant ainsi leur recours à l'endettement. Elle rend inutile la taxation spécifique des entreprises aux niveaux des comtés et des communes. Et ce résultat est d'autant plus remarquable que l'imposition des bénéfiques par l'Etat reste à l'un des niveaux les plus modiques au sein des économies concurrentes (30 % au Danemark, après 50 % en 1989 et 40 % en 1990 ; 29 % en Finlande ; 28 % en Norvège et en Suède).

– En **Finlande**, avant la réforme de 1993, les 455 communes, seul niveau de collectivités territoriales, avaient compétence pour taxer directement les bénéfiques des entreprises : le taux était identique au taux fixé pour le revenu. En 1993, **comme en Grande-Bretagne**, l'Etat a alors décidé d'instaurer un **taux national**, soit 25 %, puis, à partir de 1999, 29 %. Et une fraction du produit (quelque 40 %) est reversée aux communes, au prorata de leurs bases d'imposition.

Cette réforme a permis d'enrayer la chute brutale de 1990 à 1993 des recettes fiscales des collectivités intervenue entre 1990 et 1993 suite à une très sévère crise économique qui avait entraîné une réduction de la valeur des assiettes (revenus et bénéfiques) : de 1993 à 1998, le montant de l'impôt rétrocédé a plus que quintuplé, passant de près de 2 milliards à plus de 11 milliards de mark finlandais.

– Pour revenir sur le cas du **Danemark**, les 14 comtés et les 275 communes ont la faculté – et non pas l'obligation – de taxer la valeur des immobilisations des entreprises (foncier bâti) au taux maximum de 1 % pour les comtés, et à l'intérieur d'une fourchette allant de 0,6 à 2,4 % pour les communes. En 2002, 80 collectivités territoriales (soit plus du quart) ont usé de cette possibilité.

■ Le cas de l'Espagne, où le démantèlement de la taxation locale de l'entreprise devient une réalité

L'Impôt sur les Activités Economiques (IAE) perçu par les communes a été substantiellement réformé en 2002, pour le plus grand profit des petites

et moyennes entreprises. Les 9/10^e des assujettis en acquittaient 25 % du produit et le dernier dixième, 75 %. On retrouve une telle concentration de l'impôt en Grande-Bretagne et en France.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, ont été exonérées toutes les entreprises au chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros, soit plus de 90 % des anciens redevables (600 000 commerçants ; 235 000 petites entreprises ; 200 000 membres de professions libérales...).

Afin de favoriser les créations d'emplois, le montant de la cotisation ne dépend plus du nombre de salariés, ni de l'importante démographique de la commune. Il est désormais calculé selon des coefficients de pondération d'autant plus élevés que le chiffre d'affaires du redevable est important : de 1,29 entre 1 à 5 millions d'euros à 1,35 pour plus de 100 000 000 d'euros. Il est ajusté par le jeu d'un indice de situation sur le territoire de la commune (de 0,4 à 3,8).

Tableau VI. ESPAGNE : STRUCTURE COMPARÉE DE L'IAE AVANT ET APRÈS LA RÉFORME DE 2002

	Avant 2002	Après 2002
Bases d'imposition	<ul style="list-style-type: none"> • Puissance électrique • Superficie des locaux • Nombre de salariés 	<ul style="list-style-type: none"> • Puissance électrique • Superficie des locaux (revue à la baisse)
Tarif	Fixé par l'Etat, variant selon l'activité exercée	
Cotisations	Produit des bases d'imposition par le tarif x coefficient municipal (valeur d'autant plus élevée que la commune comporte d'habitants : de 0,8 à 1,9) x indice de situation selon la catégorie de la rue où se situe l'implantation (de 0,5 à 2).	Produit des bases d'imposition par le tarif x coefficient de pondération (de 1,29 à 1,35) selon le montant du chiffre d'affaires x indice de situation (de 0,4 à 3,8)

Le coefficient municipal, qui permettait aux communes d'augmenter la cotisation issue du tarif fixé par l'Etat, dans une proportion d'autant plus importante que la commune était peuplée, a été supprimé et, en conséquence, la marge de manœuvre de l'indice de situation a été accrue ; et les collectivités ont obtenu au surplus la faculté d'exonérer partiellement (50 %) les assujettis recrutant des personnels supplémentaires.

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

Toujours afin de favoriser les créations d'emplois, la référence au nombre de salariés, dans les bases d'imposition, a été supprimée.

La perte de recettes fiscales est ainsi évaluée à 450 millions d'euros sur un total de 1,8 milliards d'euros. L'Etat doit assurer, aux communes, une compensation.

L'Espagne a donc réduit d'un quart le poids de la taxation locale, d'ordre spécifique, imposée à ses entreprises.

- Le cas de l'Italie : où une réduction spectaculaire de la pression fiscale sur les entreprises, compensée par l'institution d'un impôt régional à haut rendement, se paye d'effets pervers imposant des mesures de rééquilibrage

Pour remplacer l'ILOR et une taxe temporaire sur le capital, impôts d'Etat supprimés en 1998, l'Italie a institué, outre un régime dual d'imposition sur les bénéfices (DIT), un impôt sur la valeur ajoutée (chiffres d'affaires moins coûts de production), perçu au profit des régions, l'**IRAP**. En une seule année, le taux d'imposition des bénéfices a ainsi été réduit de plus de 10 points, revenant de 53,2 % (compte non tenu d'une taxe temporaire sur le capital) à 41,25 % (sur les bénéfices distribués). Le tableau reproduit ci-après fournit le détail de la réforme.

Tableau VII. ITALIE : RÉFORME DE L'IMPOSITION DES BÉNÉFICES (1998)

	Avant la réforme de 1998	Après la réforme de 1998
Impôt sur les sociétés	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Imposta locale sui redditi</i> (ILOR), impôt local sur le revenu : 16,2 % (taux national) sur les bénéfices • Taxe « temporaire » sur le capital : 0,75 % (valeur nette) • <i>Imposta sul reddito delle persone giuridiche</i> (IRPEG), impôt sur les bénéfices : 37,0 % 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Imposta regionale sulle attività produttive</i> (IRAP) : 4,25 % sur la valeur ajoutée • <i>Dual income tax</i> (DIT) : <ul style="list-style-type: none"> – 19 % sur les bénéfices réinvestis – 37 % sur les bénéfices distribués
Bénéfices industriels et commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> • ILOR : 16,2 % sur les bénéfices • Taxe temporaire : 0,75 % • Barème de l'impôt sur le revenu, <i>Imposta sul reddito delle persone fisiche</i> (IRPEF) : de 10 % à 51 % 	<ul style="list-style-type: none"> • IRAP : 4,25 % sur la valeur ajoutée • DIT : <ul style="list-style-type: none"> – 19 % sur les bénéfices ordinaires – barème de l'impôt sur le revenu sur les super-bénéfices (de 19 % à 46 %)

Le recours à la valeur ajoutée, en dotant l'IRAP d'une assiette très étendue, permet d'abord l'adoption de taux modiques et **réduit le poids affiché de l'imposition** : dès 1998, à 4,25 %, le produit retiré de l'IRAP situait cet impôt au troisième rang des rendements fiscaux, après l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée, assurant, aux régions, près de 40 % de leurs ressources de fonctionnement.

Ce même recours à la valeur ajoutée assure ensuite une neutralité parfaite de l'IRAP :

– vis-à-vis de toutes les formes juridiques adoptées pour exercer toutes les activités productives, ces dernières étant soumises à un régime identique ;

– vis-à-vis de toutes les opérations financières, les intérêts et les bénéfices, distribués ou non, étant frappés au même taux, l'actionnaire ne disposant d'aucun crédit d'impôt ;

– vis-à-vis de la combinaison entre les différents facteurs de production, les bénéfices, les intérêts et les salaires étant tous inclus dans les bases d'imposition et frappés, ici aussi, au même taux.

Pourtant, dès sa prise de fonctions en 2001, le gouvernement de centre-droit a émis les plus sévères critiques à l'encontre de l'IRAP, qualifié « **d'anomalie en termes européens** ». Selon lui, l'inclusion des salaires au sein de l'assiette a encouragé les délocalisations d'entreprises à l'étranger et celle des intérêts a conduit à des restructurations génératrices d'évasion fiscale. Il s'est donc engagé sur **la voie d'une abolition progressive de l'IRAP**, en proposant d'abord d'abattre de 20 % le montant des rémunérations soumis à l'impôt et en préconisant ensuite d'instaurer la déductibilité des charges financières. La loi de finances pour 2003 comporte les premières mesures en ce sens. Le régime dual d'imposition des bénéfices a été, quant à lui, supprimé dès 2001, et la loi de finances pour 2003 a ramené le taux de l'IRPEG à 34 %.

b. De l'utilité, mais aussi de la perversité, de la concurrence fiscale entre collectivités

La théorie économique opère une distinction traditionnelle entre une bonne et une mauvaise concurrence fiscale entre collectivités : la première, en favorisant la répartition optimale des activités, évite toute prédation et la seconde, en faussant le jeu du marché, provoque une allocation défectueuse des ressources. En l'espèce, tout est affaire de circonstances, même si l'on sait que les différentiels de taxation locale des entreprises ne jouent pas un rôle décisif dans la localisation des unités de production.

En France, les récentes réformes de l'intercommunalité ont abouti, en 2003, à doter les groupements à taxe professionnelle unique (**TPU**) de plus de la moitié des bases de taxe professionnelle (contre seulement 7 % en 1999). On escompte ainsi une réelle atténuation de la concurrence fiscale entre collectivités ; mais la phase de transition requise pour unifier le taux de taxe professionnelle est caractérisée par une hausse mécanique sur le territoire des communes à pression fiscale modérée.

La concurrence fiscale entre collectivités revêt une certaine signification dans deux Etats, tous deux fédéraux, mais fort dissemblables.

Elle est traditionnelle aux Etats-Unis, dans la mesure où les états fédérés et les grandes villes jouent sur la palette de tous les instruments d'interventionnisme économique, dont l'impôt représente une composante, dans un contexte libéral où la mobilité des facteurs de production est importante. Elle est plus nouvelle en Allemagne, et ce en pure conséquence de la grande réforme engagée depuis l'année 2000, qui a accru la part relative des impôts locaux dans la charge fiscale imposée aux entreprises.

■ Le cas des Etats-Unis : où la taxation locale des entreprises influence la localisation des activités, compte tenu de la mobilité des facteurs de production

Le système fiscal des Etats-Unis est spécialisé : l'Etat fédéral bénéficie essentiellement de l'impôt sur le revenu, les Etats fédérés de la taxe sur le chiffre d'affaires (« *sales tax* »), les collectivités locales, d'une taxe foncière (la « *property tax* »).

Il existe deux impositions locales à la charge des entreprises (la « *sales tax* » est, en fait, supportée par le consommateur) : au niveau des Etats fédérés, un impôt sur le bénéfice des sociétés (« *corporate income tax* »), très variable d'un Etat à l'autre ; au niveau des quelque 80 000 collectivités locales, la taxe foncière (« *property tax* »).

- *la Corporate Income Tax*

Autant la « *corporate income tax* » rapporte peu, autant la « *property tax* », dont plus du tiers est acquitté par les seules entreprises (le reliquat l'étant par les ménages), rapporte plus.

La « ***corporate income tax*** », dont le produit est en forte diminution, est assise sur le bénéfice, appréhendé à partir des règles applicables à l'impôt de même nature perçu par l'Etat fédéral. Mais les abattements et les corrections diffèrent ici ou là, conduisant à des bases inégalement étendues, ce qui ne permet pas une exacte évaluation, selon les taux d'imposition, des charges imposées aux entreprises.

En effet, 51 Etats fédérés exercent une pleine souveraineté fiscale. Ils édictent leur propre législation, vis-à-vis de leurs propres impôts et vis-à-vis des taxes laissées perçues par les collectivités locales situées sur leur territoire. Il en résulte d'assez vives différences d'un Etat à l'autre. Dans 5 Etats fédérés, il n'existe d'ailleurs pas de « *corporate income tax* ». Parmi les autres Etats fédérés, 32 sur 46 pratiquent un taux proportionnel, variant en 2003 de 4 % (Kansas) à 9,99 % (Pennsylvanie) ; 14 Etats sur 46 ont adopté un taux progressif, allant jusqu'à 12 % dans la dernière tranche du barème (Iowa).

Le montant de la « *corporate income tax* » atteint, en 1998, pour les **Etats fédérés**, un peu plus de 30 milliards de dollars, représentant un peu plus de 6,5 % des recettes fiscales ; celui de la « *property tax* », versée pour les seules entreprises, est, pour les collectivités locales, en 1998, de 80 milliards de dollars, assurant 27 % des recettes fiscales (si l'on considère la totalité de la « *property tax* » (entreprises, plus ménages), on atteint près de 75 % des recettes fiscales).

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

Le recours au bénéfice soulève de réelles difficultés en ne garantissant aucune régularité pour l'alimentation des budgets : il est possible, en effet, de le calibrer par des opérations d'ordre comptable où excellent les conseils financiers. Au surplus, il ne permet pas de déterminer l'exacte capacité contributive d'activités de services à très forte valeur ajoutée, comme dans le secteur des télécommunications.

- *la Property Tax*

La « **property tax** » soulève d'autres questions. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une taxe de nature exclusivement foncière : elle porte aussi sur les équipements, voire sur les valeurs mobilières. Pour les immeubles, l'assiette est évaluée selon la valeur vénale (« *fair market value* ») et elle est imposée très inégalement sur tout le territoire. Il en résulte un traitement fiscal très inégal des entreprises.

Les modalités des impositions locales sur les entreprises incitent ainsi directement à une concurrence très vive entre collectivités. La rentabilité de l'investissement supplémentaire est imposée différemment par les Etats et par les collectivités, avec des résultats très variables selon les différents secteurs d'activité, dans un contexte où la mobilité des facteurs de production est sans doute la plus fluide au monde.

- *la Simple Business Tax*

Un Etat fédéré, le **Michigan**, a donc cherché à taxer non plus le bénéfice mais la valeur ajoutée : le poids de l'industrie automobile, très sensible aux retournements de conjoncture, dans ses recettes fiscales, affectait irrégulièrement le niveau de ses ressources ; le Michigan a donc institué, de 1953 à 1967, la « *Business Activities Tax* » (BAT), puis, à partir de 1976, la « *Simple Business Tax* » (SBT).

L'assiette de la SBT comprend trois éléments : le travail (par les salaires), le capital (par les intérêts et par les dividendes, amortissements déduits) et le profit (bénéfice imposable à l'impôt fédéral). Elle est frappée au taux de 2,3 %, ce dernier, et donc la SBT elle-même, devant disparaître au terme d'une

période de 23 ans, à raison d'un dixième de point chaque année. Les milieux d'affaires ont émis, en effet, de sévères critiques à l'égard de cette imposition, qui permet d'assujettir des sociétés (et même des entreprises individuelles) qui seraient affranchies de toute taxation dans le cadre d'une classique « *corporate income tax* ». Le produit de la SBT représente le quart des recettes fiscales du Michigan (contre une moyenne de quelque 6,5 % pour la « *corporate income tax* » des Etats fédérés).

L'Etat du **New Hampshire** a, lui aussi, adopté, en 1993, une taxe similaire, mais sans déduction des amortissements ; au contraire du Michigan, il n'a pas, pour autant, supprimé la « *corporate income tax* » et, en conséquence, il a choisi un taux d'imposition modique (0,75 %).

■ Le cas de l'Allemagne : où la baisse des impôts pousse à la concurrence fiscale locale et réduit l'autonomie financière des communes

La réforme fiscale, conduite depuis l'année 2000, n'a pas été neutre pour les finances des communes.

La réduction du taux de l'impôt d'Etat sur les bénéficiaires des sociétés, sans aucune mesure d'allègement de la fiscalité locale, confère une importance accrue aux décisions prises librement, par les assemblées délibérantes, pour taxer les entreprises. Le tableau reproduit page suivante montre, dans l'hypothèse d'un taux de 400 % pour la taxe professionnelle, que l'on passe de 40,9 %, avant 2001, à 45,5 %, à partir de 2001, si l'on veut évaluer la part de l'impôt local dans la pression fiscale globale.

Il s'ensuit que les entreprises allemandes prennent sans doute plus en considération, pour localiser leurs implantations, les taux respectifs des communes.

Mais la taxe professionnelle est, en Allemagne, un impôt partagé entre le Bund, les Länder et les communes.

Le Bund reçoit **6 % du produit.**

Les Länder de l'Ouest reçoivent **16,8 % du produit.**

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

Tableau VIII. EN ALLEMAGNE, L'ALLÈGEMENT DE LA PRESSION FISCALE GLOBALE SUR LES ENTREPRISES SE TRADUIT, MÉCANIQUEMENT, PAR UN ALOURDISSEMENT DE LA PART RELATIVE DE LA TAXATION LOCALE

	Avant 2001	A partir de 2001
Bénéfice avant impôt	100	100
Bénéfice retraité	90	90
5 % du bénéfice retraité (base de la taxe professionnelle)	4,5	4,5
Taxe professionnelle (400 %)	(18)	(18)
	82	82
Impôt sur les sociétés (30 % avant 2001 ; 25 % depuis)	(24,6)	(20,5)
Impôt de solidarité (5,5 % du montant de l'impôt)	(1,4)	(1,1)
Bénéfice après impôt	56	60,4
Imposition globale	44 %	39,6 %
% de la taxe professionnelle dans la taxation globale des sociétés	40,9 %	45,5 %

Les Länder de l'Est reçoivent **7,5 % du produit**.

Les communes des Länder de l'Ouest conservent donc **77,2 % du produit** et les communes des Länder de l'Est **86,5 % du produit**.

Par ailleurs, les communes allemandes doivent supporter, sans compensation financière, les effets des mesures d'allègement prises dans le cadre de l'impôt sur le revenu, impôt lui aussi partagé, dont elles reçoivent 15 % du produit (il s'agit notamment pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, de la possibilité de déduire de leur cotisation la valeur de près de 2 fois (1,8 fois) leur base d'imposition à la taxe professionnelle). Le tableau reproduit ci-après souligne que les coûts, pour les budgets de ces collectivités, exprimés en pourcentage du total des pertes de recettes, doivent varier de 10,8 % en 2002 à 19,4 % en 2005 ; on côtoie le cinquième...

Tableau IX. EN ALLEMAGNE, LES RÉFORMES FISCALES PÈSENT SUR LES BUDGETS DES COMMUNES, RÉDUISANT LES RECETTES ET ALTÉRANT L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE (en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impôts sur les sociétés	0,58	1,76	3,12	3,58	3,79	3,26
Cession, par les communes, de taxe professionnelle	- 0,72	- 1,80	- 2,88	- 3,32	- 3,42	- 2,95
Sous-total (1)	- 0,14	- 0,04	0,24	0,26	0,37	0,31
Impôt sur le revenu (2)	- 4,12	- 1,02	- 2,57	- 2,34	- 6,60	- 6,89
Total (1) + (2)	- 4,26	- 1,06	- 2,33	- 2,08	- 6,23	- 6,58
Coût total de la réforme	- 23,21	- 9,82	- 15,00	- 12,81	- 32,09	- 34,37
% du coût total de la réforme fiscale supporté par les communes	18,3	10,8	15,5	16,2	19,4	19,10

Source : d'après German Journal of Urban Studies, vol. 40 (2001), n° 1.

2. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

Ces différents exemples, dont aucun n'est vraiment transposable, à l'identique, en France, livrent pourtant trois enseignements principaux.

- **Tout d'abord, la tendance actuelle est bien à la remise en cause de la taxation locale de l'entreprise sur les bénéfiques.** En Allemagne, notamment, on réfléchit à une réforme de la taxe professionnelle, sous l'effet de fortes baisses du produit fiscal affectant tout particulièrement les grandes villes (Hanovre a perdu, de 1999 à 2001, un tiers de sa recette). A cet égard, comme le montre le tableau reproduit ci-après, la France est désormais fort mal placée, d'autant plus que, comme pour la Grande-Bretagne, la taxe professionnelle, assise *de jure*, pour sa plus grande part, sur la valeur locative des immobilisations, très ancienne (ce qui nous distingue, ici, de la Grande-Bretagne), et *de facto*, pour un montant important, sur la valeur ajoutée (par le jeu combiné des mécanismes de plancher et de plafond des cotisations), doit aussi être prise en considération. Au moins le montant de

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

sa cotisation est-il déductible de la valeur des bases retenues pour le calcul de l'impôt d'Etat sur les bénéfices ; mais tel est bien le cas partout, à l'exception notable de l'Italie.

**Tableau X. GRANDS ÉTATS INDUSTRIALISÉS :
TAUX DES IMPÔTS SUR LE BÉNÉFICE
(en %)**

	État (1)	Collectivités territoriales (2)	Cumul (1)+(2) en 1985	Déductibilité des impôts locaux
Etats-Unis ¹	15-35	4 à 12	49,5	oui
Allemagne	26,37	8 à 12	61,7	oui
Suède	28	-	52	-
Finlande	29	-	57	-
Danemark	30	-	50	-
Grande-Bretagne ¹	30	-	40,0	-
Italie	34	4,25 ²	47,8	non
Espagne ¹	35	-	33,0	-
France ¹	36,43	-	50,0	-

¹ Avec des taux réduits (pour les sociétés au montant de bénéfices inférieur à certains seuils et pour les petites entreprises).

² Valeur ajoutée (dont le bénéfice est une simple composante).

Source : IBFD, Supplementary Service to European Taxation, Amsterdam, 2002 – Données actualisées – Pour 1985, rapport Ruding (1992).

• On doit ensuite noter que **le simple recours aux taux de l'impôt sur les bénéfices ne permet pas de rendre compte de la réalité de la charge fiscale**. Le cas de deux Etats nordiques, la Suède et la Finlande, révèle que, malgré une pression modique, le produit de l'impôt sur les bénéfices représente, en termes de points de PIB, un montant important ; la France est alors un peu mieux placée que certains de ses partenaires (Royaume-Uni, Etats nordiques précités).

• Enfin, si l'on élargit le cadre d'investigation, on observe **une préférence pour des bases d'imposition indiciaires, qui représentent une garantie de ressources pour les collectivités, et ce, indépendamment**

des retournements de conjoncture (France, Grande-Bretagne). La volatilité des recettes, aux Etats-Unis, en Allemagne, en Italie permet des ajustements en évitant toute taxation excessive en cas de marasme. En France, comme en Grande-Bretagne, le dynamisme de l'assiette exerce des effets contra-cycliques.

Tableau XI. IMPÔTS SUR LE BÉNÉFICE (en % du PIB)

Allemagne	1,8
Danemark	2,4
Etats-Unis	2,5
Espagne	3,0
France	3,2
Italie	3,2
Royaume-Uni	3,7
Suède	4,1
Finlande	5,5

Source : OCDE, 2002.

La situation, dans notre pays, est toutefois moins favorable que chez nos voisins britanniques : les révisions des évaluations cadastrales ont terriblement vieilli et les entreprises sont soumises à des taux très différenciés, malgré la réglementation de leur évolution, par indexation et plafonnement.

Le complément apporté au récent rapport du Conseil d'analyse économique (mai 2003), dont la tonalité des développements minore pourtant l'incidence de la fiscalité sur la compétitivité de nos entreprises, n'hésite pourtant pas, sous la plume de Thierry Madiès, à évoquer, sous une forme interrogative, le « **cumul de handicaps** » **de notre taxe professionnelle**, en soulignant que son assiette « paraît absconse pour les investisseurs étrangers », que l'empilement de ses taux conduit « à une dérive à la hausse des taux cumulés », eux-mêmes trop dispersés, bref, que l'impôt « surtaxe encore plus la rémunération du capital », après la suppression des salaires parmi les bases.

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

Il est vrai qu'il n'existe pas de bon impôt local. Au moins nos partenaires en réduisent-ils l'incidence au sein de leur économie. La France aborde, elle, une nouvelle étape de décentralisation avec, en ce domaine, un héritage lourd à porter, et il importe, à ce moment critique, de veiller à ne pas persévérer à reproduire trop d'erreurs passées.

2 LES PROGRÈS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE (ET DONC, FISCALE) DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OUVRENT DES PERSPECTIVES LOURDES D'INCERTITUDES POUR LES ENTREPRISES

Le principe de l'autonomie financière (et donc, fiscale) des collectivités territoriales, constitutionnalisé en France, depuis l'année 2003, signifie que les ressources propres doivent représenter une part qualifiée de « déterminante » au sein du total des ressources inscrites dans les budgets locaux (produit des emprunts exclu, bien entendu).

Le vote prochain d'une loi organique doit en fixer les modalités. Dans ces conditions, il existe un risque majeur d'alourdissement de la pression fiscale sur tous les contribuables, et plus particulièrement sur les entreprises, dont la valeur des bases d'imposition est élevée et dont l'influence électorale est minimale. De même, la constitutionnalisation du principe de la péréquation entre les collectivités territoriales incite à la prudence.

Mais il serait appauvrissant de se limiter à ce seul aspect du sujet. En effet, il est nécessaire d'examiner si un regain de décentralisation peut d'une façon générale influencer, dans un sens positif, sur les conditions de l'exercice, par ces mêmes entreprises, de leur activité, soit en contribuant à alléger le poids du secteur public dans l'économie, soit en favorisant le rythme de la croissance.

A. D'UNE FAÇON GÉNÉRALE, LE REGAIN DE DÉCENTRALISATION REPRÉSENTE-T-IL, POUR LES ENTREPRISES, UNE CHANCE OU UN RISQUE ?

Il n'est pas évident que les progrès de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales contribuent à modeler le contexte de l'exercice des activités de l'entreprise par l'avènement d'une économie moins administrée et plus dynamique.

1. LES PROGRÈS DE LA DÉCENTRALISATION, ET NOTAMMENT DE L'AUTONOMIE FISCALE, PEUVENT-ILS CONTRIBUER À ALLÉGER LE POIDS DU SECTEUR PUBLIC DANS L'ÉCONOMIE ?

a. Les économistes ultralibéraux prônent le recours à la décentralisation pour réduire le poids du secteur public dans l'économie

James Buchanan, dont l'influence, sur la politique économique du Président Ronald Reagan (1981-1989), a été très profonde, écrit :

*« L'intrusion totale de la puissance publique dans l'économie sera d'autant plus faible, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau de **perception et de dépense des recettes fiscales sera décentralisé.** »*

(« *The power to tax : analytical foundations of a fiscal Constitution* », Cambridge University Press, 1980).

Ce « théorème de Buchanan » peut trouver sa meilleure illustration dans tous les contextes où la mobilité des facteurs de production est grande. Ainsi, aux Etats-Unis, la **concurrence fiscale** entre collectivités est assimilée à une véritable **guerre**. En France, toutefois, elle trouve assez rapidement ses limites propres : les inégalités entre les valeurs des bases d'imposition

affectent les marges de manoeuvre et les effets de prédation demeurent rares. En revanche, aux Etats-Unis comme en France, les élus ont tendance à apprécier le coût électoral d'une hausse de la pression fiscale et, en conséquence, à bien évaluer la rentabilité de toute dépense financée par l'impôt : toute augmentation de l'autonomie pousse alors à la maîtrise des coûts. Il en va autrement si l'on est assuré de pouvoir disposer de dotations ou de subventions versées par l'Etat, aux montants systématiquement utilisés avec infiniment moins de parcimonie (« *fly payer effect* »).

Ces vertus théoriques de la décentralisation et de l'autonomie fiscale se trouvent cependant mal – ou même pas du tout – consacrées par l'expérience.

La politique menée par l'administration Reagan n'a elle-même pas abouti au résultat escompté : la suppression du « *revenue sharing* », et donc la sévère réduction du montant des subventions (« *grants in aid* ») versées par l'Etat fédéral aux Etats fédérés et aux collectivités n'a pas conduit à une diminution de la part des ressources locales, exprimée en pourcentage du PIB.

Tableau XII. ÉTATS-UNIS : ÉVOLUTION DE LA PART RELATIVE, DANS LE TOTAL DES DÉPENSES LOCALES, DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES « GRANTS IN AID »

	1981	1989	1998
Etats fédérés	42,3 %	35,6 %	40,9 %
Collectivités	9,1 %	3,9 %	4,0 %

Source : William F. Fox, Université du Tennessee.

En effet, la nécessité d'assumer le coût de leurs compétences, dans ce contexte de baisse des subventions, a provoqué un recours massif à l'impôt : les transferts de charges, sans compensation (« *devolution without dollars* »), ont suscité un accroissement de l'autonomie fiscale, dont les effets sur la maîtrise des budgets locaux ont été quasiment nuls.

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

Tableau XIII. ÉTATS-UNIS : RESSOURCES (en % du PIB)

	Total	Etat fédéral	Etats fédérés	Collectivités locales
1972	30,0	18,0	6,6	5,4
1977	31,5	18,8	7,5	5,2
1982	34,1	21,0	7,9	5,2
1987	34,3	20,0	8,6	5,7
1992	34,9	19,9	9,0	6,0
1998	35,2	19,5	9,7	6,0

Source : William F. Fox, Université du Tennessee.

Une telle situation a pour origine la nature des difficultés rencontrées pour modeler, selon un jeu à somme nulle, la redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités : le premier a tendance à ne pas se dessaisir en totalité, tandis que les seconds cherchent à enrichir et à étendre leurs interventions ; tout nouveau partage pousse à la dilatation du secteur public. Cette constatation complète, sans les infirmer, les conclusions du mémoire universitaire de David Cousquer, visant à tester économétriquement l'hypothèse de James Buchanan, pour la France, sur les années 1971-1991 : selon l'auteur, chaque point de décentralisation des charges de l'Etat, en termes de PIB, réduit d'un point le poids du secteur public dans l'économie, en raison d'une offre de services publics nationaux excédentaire par rapport aux besoins : les modalités de la mise en oeuvre des transferts de charges tempèrent la rigueur des démonstrations d'ordre purement mathématique.

b. Il n'existe pas de lien de causalité entre le degré d'autonomie fiscale des collectivités et leur poids relatif dans l'économie

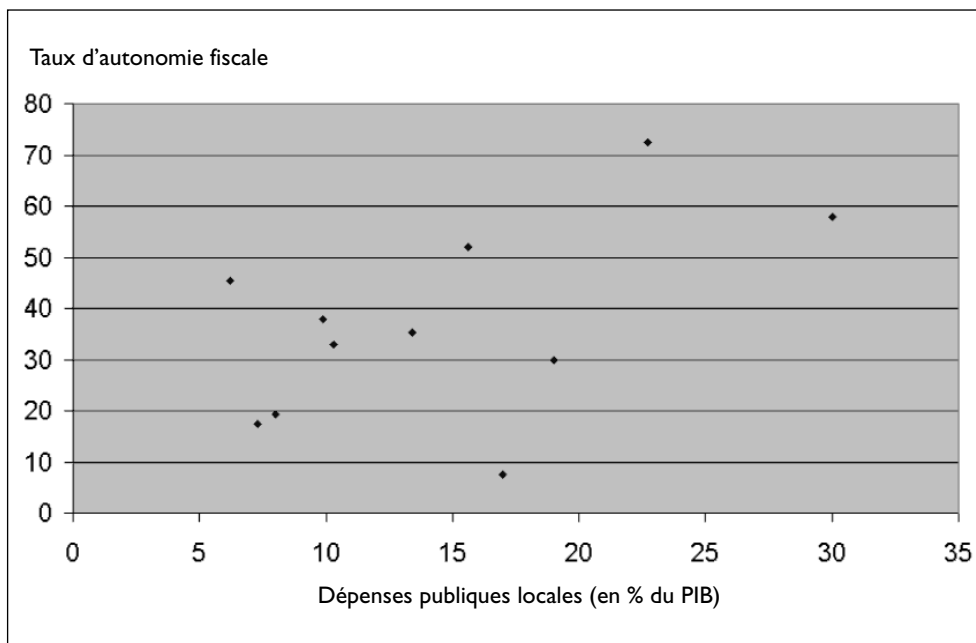
Le nuage de points reproduit ci-après livre les enseignements suivants :

– les Etats où les collectivités jouissent de l'autonomie fiscale la plus forte (plus de 50 % des ressources) correspondent aux Etats scandinaves, où la part des dépenses publiques locales, dans le PIB, est aussi la plus élevée ;

– les Etats dotés d’une structure fédérale réduisent leurs communes à un rôle économique mineur, exercé soit dans des conditions d’aisance fiscale (Belgique, Etats-Unis), soit dans des conditions de moindre autonomie (Allemagne) ;

– les Etats dotés d’une structure unitaire présentent des profils asymétriques : les Pays-Bas, où un modique taux d’autonomie fiscale coïncide avec une assez forte part des dépenses dans le PIB, et où le recours aux subventions de l’Etat est nécessairement majoritaire dans le total des ressources. La Grande-Bretagne, où un faible taux d’autonomie fiscale ne peut expliquer, à lui seul, le cantonnement des collectivités dans l’économie (les comtés et les districts ont été privés de leurs fonctions les plus importantes, au profit des « QUANGOS » (« *Quasi autonomous non governmental organizations* »), sortes d’établissements publics à la française, avec un objet social spécialisé, gérés par des personnes issues du monde des affaires privées : il en existe plusieurs milliers, exerçant des compétences antérieurement dévolues aux collectivités, notamment dans le domaine du « *Town Planning* », dont les dépenses représentent environ la moitié des budgets locaux) ;

AUTONOMIE FISCALE ET DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE



DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

– le cas de la France, où, depuis 1999, le recul de l'autonomie fiscale n'a entraîné aucune réduction du rôle des collectivités dans l'économie, souligne l'importance des dotations et des subventions versées par l'Etat.

Cette analyse, conduite en niveau, mérite d'être complétée, en variation, par les exemples de l'Espagne et de l'Italie. Ces deux pays, et ils sont bien les seuls, ont connu, en effet, depuis cinq à dix ans, une brutale augmentation de l'autonomie fiscale des collectivités. Il s'en est suivi une hausse de la part des dépenses de ces mêmes collectivités dans le PIB. L'ampleur des transferts de compétences explique, ici aussi, cette évolution : le coût des dépenses importe plus que le mode de financement.

c. La constatation précédente mérite cependant d'être nuancée compte tenu de la nature de l'autonomie fiscale, et non plus de son degré

Selon un universitaire du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Jonathan Rodden¹, il existe deux types d'Etats :

– certains Etats fédéraux, où les Etats fédérés disposent d'une souveraineté fiscale pleine et entière (Canada, Etats-Unis, Suisse) : le rythme de progression de l'économie administrée en est réduit ;

– les Etats où les collectivités ne possèdent pas la totalité des compétences pour déterminer les bases et fixer les taux de leurs taxes, présentés comme des « faux-nez » des impôts d'Etat : l'autonomie pousse à l'expansion du secteur public.

d. En résumé, la diversité des expériences et les difficultés pour en interpréter la portée interdisent toute conclusion définitive. Il n'existe aucune démonstration scientifique et définitive d'une éventuelle incidence positive des progrès de la décentralisation,

¹ Jonathan Rodden : « Revisiting Leviathan : fiscal federalism and the growth of government » (MIT, 2002). L'étude est entreprise à partir d'estimations économétriques effectuées sur 40 Etats, pendant les années 1978-1997.

et en particulier de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, sur une éventuelle réduction du poids du secteur public dans l'économie

La force de l'économie administrée résulte de tout un contexte culturel à multiples facettes : le plus haut degré d'autonomie fiscale a été atteint, en France, dans les années 1985-1990 (transfert, de l'Etat, aux collectivités, de recettes et explosion, en une année, du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, après raccourcissement des durées d'exonération), au moment où le secteur public a vivement progressé, pour des considérations d'ordre purement idéologique.

2. LES PROGRÈS DE LA DÉCENTRALISATION, ET NOTAMMENT DE L'AUTONOMIE FISCALE, PEUVENT-IL CONTRIBUER À STIMULER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ?

Le travail de référence est ici celui de **Jacques Méraud**².

Cet auteur a mis en valeur, pour la France :

- l'existence d'une corrélation positive et forte entre la variation du volume des dépenses locales et l'évolution du PIB, de 1959 à 1980 ; cette liaison disparaît ensuite, de 1981 à 1994 ;
- l'absence de toute corrélation, de 1959 à 1994, entre la variation du volume des dépenses de l'Etat et l'évolution du PIB.

Il s'ensuit que les dépenses locales peuvent exercer une influence sur la croissance, au contraire des dépenses de l'Etat, et ce, en raison de leur composition structurelle, beaucoup plus favorable à l'investissement. Toute décentralisation de la dépense publique offre la perspective d'un surcroît de richesse.

L'examen du rôle joué par les seuls impôts conduit quant à lui à une conclusion différente : la corrélation entre la variation des recettes fiscales et l'évolution

² « Les collectivités locales et l'économie nationale », *CLF – Dexia, 1997, 271 p.*

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

du PIB joue à l'avantage de l'Etat et au détriment des collectivités (les valeurs respectives étant, les deux grandeurs étant évaluées pour la même année, et donc, sans décalage temporel, de 0,68 pour l'Etat, et de 0,55 pour les collectivités). Une autonomie fiscale accrue incite à moins produire.

Un autre document, dû à **Ulrich Thiessen**, fondé sur des tests économétriques portant sur les Etats développés de l'OCDE, pendant plusieurs décennies (1975-1995 pour certains pays ; 1981-1995 pour d'autres)³, souligne que l'on ne peut établir aucune relation pure et parfaite entre l'importance relative des ressources propres des collectivités, dont les recettes fiscales constituent la majeure partie et, d'une part, la croissance économique, d'autre part, la productivité des facteurs, et ce, même si l'augmentation de l'importance relative des ressources propres des collectivités est positivement corrélée à la variation de l'investissement.

Seul, l'accroissement de la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques exerce un effet sur la hausse du PIB : encore cette constatation ne vaut-elle surtout que pour les Etats dotés d'un degré intermédiaire moyen de décentralisation (Pays-Bas) ; elle perd de sa pertinence pour les Etats à bas (Grèce) ou à haut (Canada) degré de décentralisation.

Au total, selon l'auteur, la portée de gains potentiels de toute décentralisation budgétaire, dans les Etats développés de l'OCDE, demeure limitée.

En définitive, il n'existe aucune raison d'estimer que les progrès de la dépense publique locale, ou bien encore l'accroissement de leur autonomie financière et fiscale peuvent stimuler, de manière significative, la croissance économique : les cycles obéissent à trop d'autres déterminants, au contenu infiniment plus décisif.

³ Ulrich Thiessen : « *Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD countries* » (ENEPRI, Working paper n° 1, January 2001).

B. QUELLES PEUVENT ÊTRE LES INCIDENCES DE LA CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET DONC, FISCALE, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LA TAXATION LOCALE DES ENTREPRISES EN FRANCE ?

Le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales conduit à reconnaître, aux assemblées délibérantes, des marges de manœuvre accrues, d'abord sur la variation des taux d'imposition, ce qui est déjà réalisé en partie, puis sur l'évaluation des bases d'imposition.

1. Quid du récent élargissement de la marge de manœuvre sur les taux ?

En France, les collectivités territoriales ont la faculté de fixer le taux de leurs taxes directes, sous réserve de respecter certaines conditions. Parmi ces dernières figure un encadrement du taux de la taxe professionnelle, afin d'éviter que les assemblées délibérantes, toutes tendances politiques confondues, ne succombent à la tentation d'imposer prioritairement les entreprises, dotées d'une large assiette et d'un faible poids électoral.

Ainsi, la variation, d'un exercice à l'autre, du taux de la taxe professionnelle ne pouvait excéder, jusqu'au 1^{er} janvier 2003, l'évolution du taux des taxes perçues sur les ménages. L'institution de ce lien constituait une garantie contre toute sollicitation excessive des établissements. Pourtant, depuis le 1^{er} janvier 2003, la portée de cette règle de bons sens a été assouplie, puisque le taux de la taxe professionnelle ne doit plus varier au-delà, non plus d'une fois, mais bien d'une fois et demie le taux des taxes sur les ménages (« déliaison »).

Au nom du principe de l'autonomie financière de leur collectivité, **les élus peuvent donc déjà demander désormais davantage aux entreprises**. Et l'amplitude de l'écart entre les taux minimum et maximum – 1 à 30 pour les communes – risque de s'en trouver accrue. Lorsque l'on sait que, pour les entreprises bénéficiaires, la taxe professionnelle représente près de 60 % de l'impôt sur les sociétés, on peut nourrir quelque inquiétude à ce sujet.

D'ores et déjà, en 2003, les **conseils généraux** ont utilisé cette nouvelle faculté, notamment afin d'assumer le coût de compétences transférées par

l'Etat, à savoir les financements de l'**allocation personnalisée d'autonomie** (APA), pour 3,3 milliards d'euros en 2003, et les **services départementaux d'incendie et de secours** (SDIS), pour 1,3 milliard d'euros en 2003. La part de l'augmentation du produit fiscal due à la variation de taux, d'un exercice à l'autre est de 3,9 % en 2003 (**dont 4,3 % pour la taxe professionnelle et 3,7 % pour le foncier bâti** (où sont aussi partie versante les entreprises) et « seulement » 3,4 % pour la taxe d'habitation. Dans 16 % des départements, mais aussi dans 13 % des communes et dans 15 % des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, la hausse du taux de la taxe professionnelle a été supérieure à celle des taux des taxes sur les ménages : la plupart d'entre eux ont utilisé la procédure de « déliaison ».

Les effets de la taxe professionnelle sur la localisation des entreprises

L'effet négatif (de la taxe professionnelle) « est souligné par de nombreuses sociétés multinationales, soit directement, soit au travers des enquêtes menées sur l'attractivité du site France. Ce n'est d'ailleurs, le plus souvent, qu'en contrepartie de dégrèvements ou d'exemptions de taxe professionnelle (et de charges) que la plupart des investissements productifs étrangers ont pu se réaliser sur le territoire de telle ou telle région. Ce n'est pas un hasard si certaines cessations d'activité et retraits de France de ces mêmes investissements étrangers correspondent à la fin de la période d'exemption de la taxe professionnelle ou d'autres charges. Le poids de la taxe professionnelle explique pourquoi les entreprises industrielles sont plus sensibles à la fiscalité locale pour leurs décisions d'investissements et de localisation. »

Source : Groupe des Fédérations industrielles, 2003.

On peut donc être méfiant vis-à-vis de la prochaine mise en œuvre, par les collectivités, du **droit à l'expérimentation** de compétences nouvelles. Les dispositions de la future loi, qui doit être votée à l'automne 2003, devront respecter le principe constitutionnel de l'exactitude des compensations financières versées par l'Etat pour permettre aux départements et aux régions de couvrir les coûts supplémentaires ; à défaut, une dérive fiscale est

à redouter, d'autant plus que la principale recette considérée, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), soulève des questions de compatibilité avec le droit communautaire.

La déliaison ne soulève pas uniquement le sujet du poids de l'impôt local. Elle introduit directement à **l'impact de la taxe professionnelle sur la localisation des entreprises**.

On dispose, sur ce sujet, et depuis longtemps, de toute une série de rapports officiels à la conclusion plutôt embarrassée, consistant, avec une belle unanimité, à reconnaître une certaine influence de la pression fiscale locale sur la géographie des implantations, en lui déniait, toutefois, un caractère décisif⁴. Au moins peut-on estimer que tout surcroît de prélèvement contribue à peser sur la hiérarchie des déterminants des investissements des entreprises.

2. Quid d'une éventuelle marge de manœuvre sur l'évaluation des bases d'imposition ?

La Constitution dispose désormais que les collectivités territoriales peuvent être autorisées à fixer, non seulement le taux, mais encore l'assiette de leurs impositions, dans les limites déterminées par la loi. Cette innovation peut jouer dans le sens d'une aggravation de la pression fiscale, et surtout, d'une très grande inégalité de sa répartition.

Tel est le cas aux Etats-Unis, où les autorités locales, en appréciant la valeur des immeubles, pour l'application de la « property tax », procèdent de manière très différente les unes des autres, sans refléter, pour autant, la réelle valeur du marché ; il s'ensuit un contentieux volumineux.

Sans doute n'en est-on pas encore là en France. Mais si le principe d'une telle réforme venait à être adopté, encore serait-il nécessaire d'inscrire, dans la loi, toutes les modalités d'un strict encadrement, afin d'éviter d'éventuelles dérives susceptibles de reproduire l'exemple américain.

⁴ Chronologiquement : Commissariat général du plan, *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Conseil des impôts. Traiter exhaustivement cette question impliquerait une étude très lourde, excédant les limites de notre propos.*

C. EN FRANCE, QUELS PEUVENT-ÊTRE LES EFFETS, SUR LES ENTREPRISES, DE LA CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE LA PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Le principe de la péréquation entre collectivités consiste à redistribuer en fonction inverse de la richesse et en fonction croissante de charges bien identifiées (par exemple, nombre de logements sociaux ou longueur de voirie).

L'Etat y consacre, à lui seul, un peu plus du dixième (12,5 %) du montant de ses concours. Il existe aussi d'autres circuits, de collectivités à collectivités. Les résultats ainsi obtenus suggèrent que la rentabilité de la recette n'est pas évidente en particulier s'agissant de la péréquation de TP. La cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, instituée en 1982, est due par les entreprises implantées dans les communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national (taux global moyen de 23,68 % en 2002).

Les taux de la cotisation ont été augmentés à deux reprises, en 1989 et en 1999.

Tableau XIV. ÉVOLUTION DES TAUX DE LA COTISATION DE TAXE PROFESSIONNELLE

Année	Écart entre le taux global (somme des taux de la commune et de ses groupements et des taux départementaux et régionaux) de taxe professionnelle et le taux global national		
	Supérieur à 50 %	Compris entre 50 % et 25 %	Inférieur à 25 %
1983	1,00 %	0,75 %	0,50 %
1990	1,70 %	1,25 %	0,80 %
2003	3,40 %	2,50 %	1,60 %

Toutefois, les produits supplémentaires n'ont pas été affectés à la péréquation entre les collectivités, mais au budget de l'Etat, afin :

- **en 1989**, de financer le coût résultant, pour l'Etat, de l'abaissement du seuil de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée,

- **en 1999**, d'alléger le coût, résultant pour l'Etat, de la compensation, aux collectivités, de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

Au total, depuis l'année 1999, **plus de la moitié du produit de la cotisation de péréquation tombe dans l'escarcelle de l'Etat**, et le prélèvement constitue ainsi, en réalité, une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, perçue par l'Etat, mise à la charge des entreprises, et non plus un vecteur privilégié de réduction des inégalités territoriales ; et plus de 40 % de la recette provient des seuls redevables situés dans la seule ville de Paris.

L'alibi des nécessités de la péréquation se trouve donc invoqué pour procurer à l'Etat subrepticement, des moyens accrus.

**TABLEAU XV. ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA COTISATION VERSÉE PAR LES ENTREPRISES AU FONDS NATIONAL DE PÉREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (FNPTP)
(En millions d'euros)**

1989	2000	2001	2002	2003
348,1	352,2	355,2	347,8	307,2

En 2003, l'érection, en principe de valeur constitutionnelle, de la péréquation entre les collectivités territoriales, impose une vigilance accrue, compte tenu des enseignements de l'expérience, pour éviter de reproduire les erreurs passées.

CONCLUSION

Pour les entreprises, les enseignements de l'expérience ne plaident pas vraiment en faveur de la décentralisation : l'éventualité de ruptures de financement peut augmenter leur contribution aux budgets locaux et, ce faisant, grever à nouveau leur compétitivité ; en particulier, le maintien de la taxe professionnelle, au moment où tous nos partenaires démantèlent la leur, continue à frapper l'effort d'investissement et à décourager les initiatives ; qui plus est, la « déliaison » des taux, en 2003, semble amorcer un processus de complète suppression, à terme, des règles d'encadrement de leur variation, pour l'instant encore protectrices des entreprises.

Si la décentralisation pouvait, à coup sûr, contribuer à réduire le poids du secteur public dans l'économie, tout en stimulant la croissance, il s'agirait à n'en pas douter, d'une « divine surprise ». Il est encore prématuré de se prononcer sur cette question, mais ici aussi, le recours aux exemples étrangers ne livre pas de certitudes. En revanche, les dangers inhérents à l'accroissement de l'autonomie financière, et donc fiscale, des collectivités et les risques liés à l'insuffisante rentabilité des dépenses exigées par l'amplification des péréquations, demeurent bien réels. Il sera très certainement indispensable d'établir un nouveau bilan au terme de quelques années suivant la consécration de la « République des proximités ».

BIBLIOGRAPHIE

BIRD, Richard : « *Pourquoi imposer les sociétés ?* », International Center for Tax Studies, Université de Toronto, Document de travail 96-2, décembre 1996, 25 p.

« *Local business taxes* », International tax program, Rotman School of Management », University of Toronto, février 2003, 30 p.

BLANC, Jacques : « *Finances locales comparées* », LGDJ, 2002, 149 p.

BONNARD, Valérie, « *Les stratégies fiscales en Europe* », Institut de l'entreprise, septembre 2002, 64 p.

BORDIGNON, Massimo, GIANNINI, Silvia, PANTEGHINI, Paola, « *Reforming business taxation : lessons from Italy* », Societa italiani di economica publica, Working papers, avril 2000, 27 p.

CASTARLENAS, José Ramon : « *El impuesto sobre actividades economicas y la nueva financiación de los entes locales* », Joc Privat, 2003.

Conseil d'analyse économique : « *Compétitivité* », Rapport de Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné – Complément de Thierry Madiès (« *Imposition locale des entreprises et risques de concurrence fiscale* »), mai 2003.

Conseil des Impôts : « *Quinzième rapport au Président de la République sur la taxe professionnelle* », 1997.

DEXIA : « *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne* », Dexia édition, 2001, 320 p.

EGER, Anneliese, PELLEGRINI, Stefano : « *Ambitious reform bill to restructure Italy's corporate tax regime* », Tax notes international, 28 october 2002.

FLORA, Paola, « *Officials discuss tax reform proposals* », Tax notes international, 31 december 2001.

DÉCENTRALISATION : QUELS ENJEUX FISCAUX POUR L'ENTREPRISE ?

HOFMAN, Kay, SCHERF, Wolfgang, « *The effects of the tax reform 2000 in Germany on local communities* » (« *German Journal of Urban Studies* », vol. 40, 2001, 20 p.)

HOUEBINE, Michel, SCHNEIDER, Jean-Luc : « *Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises* », INSEE, document de travail G 9720, octobre 1997, 45 p. (cas de la taxe professionnelle).

Institut de l'entreprise : « *Pour une décentralisation territoriale au service de l'efficacité* » (Rapport de la Commission Décentralisation présidée par Paul Dubrule et Pierre Richard), 1999.

LEVOYER, Loïc : « *Les modalités de financement des collectivités locales au sein de l'U.E.* », Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 467, avril 2003.

MAFFINI, Giorgia Chiara, « *Tax systems and tax reform in Europe : Germany* », Societa italiana di economica pubblica, Working papers, september 2002, 33 p.

MERAUD, Jacques : « *Les collectivités locales et l'économie nationale* », CLF Dexia, 1997, 271 p.

OAKLAND, William H., TESTA, William A. : « *Can the benefits principle be applied to state local taxation of business?* », Federal Reserve Bank of Chicago, Working papers series, Research department (WP-98-16), 34 p.

OCDE : « *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales* », Etudes de politique fiscale, n° 1, 2000, 88 p.
« *Statistiques des recettes publiques, 1965-2001* », 2002.

RODDEN, Jonathan : « *Revisiting Leviathan : Fiscal Federalism and the growth of government* », avril 2002, 52 p.

SCHNEIDER, Jean-Luc : « *La taxe professionnelle : éléments de cadrage économique* », INSEE, Document de travail, G 9701, février 1997, 74 p.

Sénat : « *La concurrence fiscale en Europe: une contribution au débat* », Rapport d'information n° 483, 1998-1999, de M. Philippe Marini.

« *Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne* » (Rapport d'information n° 343, 2002-2003, de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini.

THIESSEN, Ulrich : « *Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD countries* », European network of economic policy research institutes, Working paper n° 1, january 2001, 38 p.

L'AUTEUR

Jacques Blanc : directeur adjoint au Sénat, il a été le titulaire du cours de Finances locales à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ; il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la question.

COMPOSITION DE LA COMMISSION MODERNISATION DE LA FISCALITÉ DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Présidents :

Gérard Mestrallet, président directeur général, Suez.

Michel Taly, associé, Landwell & Associés

Rapporteur :

Valérie Bonnard

Membres :

Robert Baconnier, président du directoire, CMS Bureau Francis Lefebvre

Jean-Pierre Boisivon, délégué général, Institut de l'entreprise

Michel Bouvier, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, directeur de la *Revue Française de Finances publiques*, président du Groupement Européen de Recherches sur les Finances Publiques (GERFIP)

Marie-Christine Gabillaud-Wolf, secrétaire générale, Institut de l'entreprise

Christophe Heckly, administrateur, OCDE

Dominique Hoorens, directeur des études, Dexia

Jean-Dominique Lafay, vice-chancelier des Universités de Paris

Hervé Lehérissel, associé, Archibald international

Frédéric Lucet, président, Actionsphère

François Perrin-Pelletier, président, Gaipare

Jean-Damien Pô, directeur des études, Institut de l'entreprise

Philippe Thiria, directeur du département Fiscalité, Unilever

Philippe Trainar, directeur des affaires économiques, financières et internationales, Fédération Française des Sociétés d'Assurances