

Florence Huart **EDITORIAL**

Réflexions sur la multifonctionnalité agricole et sur l'hétérogénéité fiscale dans l'Union européenne

Ce numéro de la Lettre Jean Monnet présente deux études portant sur des thèmes d'intérêt majeur pour l'approfondissement de l'intégration européenne : la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) et les systèmes fiscaux dans les pays de l'UE.

La première étude, réalisée par Thierry Pouch (Université de Marne-La-Vallée), propose une réflexion sur le nouveau concept de multifonctionnalité adopté dans la dernière réforme de la PAC en 2003. Ce concept correspond aux fonctions multiples assignées aux agriculteurs par les objectifs des deux piliers de la PAC : le premier pilier vise à une production agricole compétitive dans le contexte d'un marché mondial voué à être libéralisé (c'est l'objet des négociations multilatérales au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce) ; le second pilier défend un modèle de développement rural durable, respectueux de l'environnement, de la sécurité alimentaire et du bien-être animal. La multifonctionnalité suscite une double interrogation : en quoi l'intervention publique dans le domaine agricole a-t-elle changé de nature depuis la mise en place de la PAC en 1962 ? Y a-t-il une cohérence des deux piliers de la PAC ? En ce qui concerne la première question, l'auteur explique le fil directeur des différentes réformes de la PAC. Il rappelle que la volonté de transformer les modalités de la PAC, qui est aujourd'hui fondée sur des aides découplées de la production et conditionnées au respect des normes du développement rural durable, était présente dès la fin des années 1960, dans le rapport de Sicco Mansholt, alors commissaire européen à l'agriculture. Ce rapport prédisait l'accroissement du coût de la politique de soutien des prix agricoles, engendrant des excédents, et préconisait des actions sur les structures agricoles plutôt qu'une politique de prix. En ce qui concerne la seconde question, l'auteur développe l'idée suivante : la multifonctionnalité serait un instrument d'accompagnement social de la restructuration de l'agriculture européenne.

La seconde étude, menée par Aurélie Cassette (Université de Lille 1), est consacrée aux enjeux d'une diversité de la fiscalité locale dans les pays de l'UE. Elle dresse un tableau des spécificités nationales des systèmes fiscaux locaux dans l'UE, en expliquant le rôle des impôts locaux et la diversité du degré d'autonomie fiscale des gouvernements locaux (collectivités locales) dans les différents pays membres de l'UE (à structure unitaire ou fédérale, à forte ou faible décentralisation régionale). Elle explique ensuite comment les décisions des gouvernements locaux peuvent relever d'un comportement non-coopératif.

En somme, ce travail repose sur l'idée importante que les débats sur la

... suite en page 2

SOMMAIRE

Thierry Pouch,
*Réformes et restructuration
de l'agriculture européenne*
.....page 2

Aurélien Cassette,
*Fiscalités locales nationales :
enjeux actuels
dans le cadre de
l'intégration européenne*
.....page 10

Les nouvelles du Pôle
.....page 22

...EDITO... suite

concurrence ou l'harmonisation fiscale au sein du marché unique européen ne sauraient ignorer la fiscalité locale. On peut avancer au moins deux raisons, étroitement liées, à la nécessité de prendre en considération la dimension locale des fiscalités nationales. D'une part, la fiscalité locale peut influencer les choix individuels de migration ou de localisation des activités dans les différentes régions de l'UE. D'autre part, dans l'hypothèse où les États membres (les gouvernements centraux) souhaitent coopérer en matière fiscale, ils devraient alors tenir compte du comportement fiscal des différents échelons de gouvernement (les collectivités locales). Autrement dit, des efforts d'harmonisation fiscale au niveau des États risquent d'être vains si les collectivités locales, qui disposent d'un degré d'autonomie fiscale plus ou moins élevé selon les pays, se livrent à une concurrence fiscale. Toutefois, une harmonisation des fiscalités locales n'est peut-être ni faisable (étant donné leur diversité) ni souhaitable (étant donné les spécificités des besoins et préférences locaux en matière de biens et services publics).

Réformes et restructuration de l'agriculture européenne

Thierry Pouch

Université de Marne La Vallée, Laboratoire OEP
et Atelier de Recherches Théoriques François Perroux.
Économiste à l'Assemblée Permanente
des Chambres d'Agriculture.



La Politique Agricole Commune vient de connaître successivement, entre 1992 et 2003, trois réformes en profondeur, préparant l'agriculteur européen à une restructuration accélérée. Ces réformes s'inscrivent dans un contexte de globalisation des économies, globalisation dont il est dit qu'elle rend caduque les politiques agricoles et en particulier la PAC. Il est rappelé dans cet article que les conditions historiques de production de telles réformes étaient déjà inscrites dans le *Mémorandum Mansholt* et dans le *Rapport Vedel*, qui, à la fin des années soixante, invitaient les pouvoirs publics à entreprendre une réforme de grande ampleur pour rendre plus compétitive l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux. Trente cinq ans après, l'agriculture européenne tente de valoriser la stratégie de la multifonctionnalité pour écarter les récriminations de ses concurrents. L'article tente d'indiquer que ce qui est présenté comme un nouveau modèle

de politique agricole ne serait en réalité qu'un accompagnement de la vaste restructuration en cours de l'agriculture européenne.

Historiquement, la PAC s'est constituée autour d'objectifs structurels et pas seulement conjoncturels. La formation de la PAC en 1962 avait défini un paradigme productif avec lequel s'est confondue la construction européenne et à partir duquel l'offre de produits agricoles et alimentaires a pu être encouragée par des prix rémunérateurs pour les producteurs et peu élevés pour les consommateurs.¹ Une politique agricole apparaît alors comme un élément d'une politique économique d'ensemble (Pouch, 2002). C'est d'ailleurs ce que G. Bazin entend par politique agricole dans la définition qu'il en donne dans l'édition 2002 du *Larousse agricole* :

"Ensemble des actions mises en œuvre dans un pays par décisions des pouvoirs politiques, de manière consciente et finalisée, une politique agricole s'exerce dans les domaines de la production, des échanges intérieurs et extérieurs, de la consommation de biens agricoles, et dans celui de la constitution de capital dans le secteur agricole. Il s'agit d'une politique sectorielle, qui s'intègre dans une politique économique nationale et, éventuellement, dans une stratégie plus générale de développement économique et social" (page 689)

En agissant directement sur les structures agricoles, la PAC engageait les économies membres du Marché commun sur une trajectoire de long terme, puisqu'il fallut attendre 1992 pour voir émerger une première réforme de la PAC de grande ampleur. Il n'en reste pas moins que la PAC s'inscrivait dès son origine dans un contexte macroéconomique bien précis, celui des politiques économiques keynésiennes, c'est-à-dire dans un capitalisme administré. La PAC fut alors perçue comme un des maillons capables de stimuler la croissance économique d'ensemble des économies européennes. Si la PAC put être raisonnablement appréhendée comme un sous-ensemble de la politique économique, la ré-orientation des politiques économiques d'inspiration keynésienne au début des années quatre-vingt a exercé un effet d'entraînement sur le devenir de la PAC, même si le désengagement de l'État du secteur agricole européen n'intervint que plus tardivement et fut la résultante de crises propres à ce secteur. Trois réformes en dix ans se sont traduites en réalité par une remise en question des fondements et des objectifs initiaux de la PAC. Que peut-on en dire ?

Nous verrons dans une première partie en quoi les réformes de la Politique agricole commune renferment une unité traduisant l'orientation libérale de la Commission européenne. On verra en effet que dès la fin des années soixante, se prépare une "grande transformation" de l'organisation des marchés et de la production agricoles, transformation dont les signes avant-coureurs étaient contenus dans le *Mémorandum Mansholt*. L'intervention

¹ Dans le cas de la France, il faut ajouter l'impact qu'ont eu les lois d'orientation du début des années soixante sur les exploitations agricoles. La reconfiguration du modèle agricole français en fut une résultante.

publique en agriculture va en ressortir considérablement modifiée. La seconde partie de cet article sera par conséquent centrée sur un examen théorique de la notion de multifonctionnalité agricole. Les dispositions de la PAC 2003 auraient-elles du coup pour objectif de mettre en cohérence deux finalités (production agricole et production de biens environnementaux) a priori contradictoires de l'agriculture, risquant de briser l'unité des intentions réformatrices de la PAC depuis trente cinq ans ? Cet examen nous a conduit à privilégier l'hypothèse que la multifonctionnalité est un instrument de politique publique destiné à accompagner socialement la restructuration de l'agriculture européenne.

- 1 -

L'agriculture européenne : unité ou diversité des réformes ?

La PAC s'est construite selon une logique à la fois économique, accroître les volumes de production en faisant intervenir l'État dans la mesure où les expériences historiques passées avaient montré l'incapacité du marché à approvisionner sans déséquilibre ni crise les économies, et politique, la résolution de la question de la croissance de la production agricole nécessitant une recombinaison des alliances politiques et syndicales afin de créer un système de croyances quant à l'efficacité du dispositif appelé à se mettre en place (Chombart de Lauwe, 1969 ; Tavernier, 1972 ; Barral, 1968). L'agriculture européenne fut ensuite relativement épargnée par la crise qui démarre officiellement au début des années soixante-dix. Elle bénéficia en effet d'une forte augmentation de la demande mondiale imputable au premier choc pétrolier qui accroît les recettes et donc les importations des pays producteurs de pétrole, à la montée consécutive de l'économie internationale d'endettement, et aux conséquences temporaires de la Conférence Mondiale Alimentaire de 1974 et de la création du Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA) sur les prix et les transactions mondiales de produits agricoles. Associés aux mécanismes de soutien incorporés dans la PAC, ces facteurs favorables incitent les producteurs européens à augmenter l'offre et à entretenir l'intensification de l'agriculture ou, comme on le dirait aujourd'hui, le modèle "productiviste" (Kroll, 1987 ; Hanak-Freud et Marty, 1994). Dit autrement, et en s'inspirant de la théorie autrichienne de l'apprentissage politique et de l'évolutionnisme économique, les dispositifs politiques construits lors de la création de la PAC pour apporter des solutions économiques au problème de la croissance agricole en France et dans les autres pays membres du Marché commun, furent à l'origine d'un processus d'apprentissage chez les agriculteurs qui évaluèrent leurs actions à l'aune des rémunérations qu'ils escomptaient retirer des soutiens agricoles, les prix en particulier, les poussant à ne pas remettre en question la légitimité de la politique agricole (Facchini, 2003 ; Fouilleux, 1997).

Deux indices permettent pourtant de repérer les signes annonciateurs d'une réforme de la PAC qui deviendra inéluctable à

terme, même si la conjoncture économique mondiale de la décennie soixante-dix eut pour effet de la reporter d'au moins vingt ans. Le premier, étonnamment peu cité dans la littérature actuelle sur les réformes agricoles dans l'Union européenne, est formé par le Plan Mansholt et le Rapport de la Commission sur l'avenir à long terme de l'Agriculture Française (1968-1985) ou Rapport Vedel (Commission européenne, 1969). L'orientation nouvelle qu'allait prendre la politique agricole, préconisée par la Commission européenne, à savoir une politique agricole davantage ouverte aux mécanismes du marché, n'a été effective qu'à partir du début des années quatre-vingt dix. Le second est constitué par l'érosion du paradigme keynésien au sein de la science économique qui laisse place à un discours privilégiant l'efficacité du marché et discréditant l'interventionnisme étatique et les défaillances de son action, érosion qui va progressivement atteindre les économistes dits "agricoles" ou encore "ruraux" et porté un coup sévère à la légitimité de la PAC (Jobert, 1994 ; Fouilleux, 2003). Jusque là, il n'y eut que des aménagements partiels de la PAC qui n'entamèrent pas fondamentalement les principes fondamentaux de cette politique commune.

La réforme de la PAC de 1992 opéra une première rupture par rapport à la PAC des années soixante. Pour la première fois dans l'histoire de l'agriculture européenne, des baisses des prix de soutien dans les secteurs céréalier et bovin étaient appliquées, assorties d'aides compensatoires au revenu agricole, et un gel des terres imposé aux agriculteurs. L'objectif était de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne, en particulier dans la perspective d'une reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale (Le Cacheux et Mendras, 1992 ; Jacquet, 1993). En cherchant à diminuer les prix de soutien pour les céréales et la viande bovine, la réforme de 1992 (réforme Mac Sharry) s'inscrivait dans l'esprit des recommandations des deux rapports précédemment cités, Mansholt et Vedel. Dans les deux cas, il s'agissait, pour résumer l'essentiel de ces rapports, de retrouver la véritable signification économique des prix agricoles, c'est-à-dire d'orienter plus efficacement la production pour que l'équilibre du marché soit atteint². La trajectoire qui mène de Mansholt et Vedel à Mac Sharry puis à Fischler n'a pas été linéaire. Le simple fait qu'il ait fallu plus de trente ans pour voir resurgir l'esprit des deux rapports précédemment cités suffit à montrer qu'il y eut au contraire des discontinuités, des forces d'inertie, indiquant que les conditions de possibilité des réformes de la PAC n'étaient pas encore effectives. Outre une conjoncture internationale favorable aux producteurs européens de denrées agricoles, il fallut que le processus de conversion des économistes et autres experts au discours libéral arrive à maturité, imprègne la haute administration publique à l'échelle nationale puis à l'échelle européenne, et que les syndicats et les organisations professionnelles agricoles soient convaincus de la nécessité de ces réformes afin d'adopter une démarche beaucoup plus conciliante envers la Commission européenne (Delorme, 2004). Ces réformes ont

² On se reportera à Mansholt (CE, 1969), notamment le chapitre A, et à Vedel (1969), en particulier la section C du chapitre intitulé « Les principaux éléments déterminant l'avenir prévisible de l'agriculture française ».

...Réformes et restructuration de l'agriculture européenne... suite

par conséquent reposé sur l'affaiblissement et la division de la représentation syndicale en agriculture. Mais globalement, un processus est enclenché. Il vise à rendre au marché la fonction économique première, une allocation efficace des ressources.

Réorganiser l'agriculture européenne

Depuis 1992, les réformes de la PAC apparaissent davantage comme des produits d'un passé incarné dans les Rapports Mansholt et Vedel, que comme des ruptures institutionnelles qui peuvent laisser croire à des bifurcations radicales et récentes de la PAC. Il n'y aurait pas, de ce point de vue, un avant et un après à la Politique agricole commune, une création suivie d'une maturité puis d'un déclin. On retrouve ici l'interprétation des théoriciens de la path dependence qui, à l'instar de W. Sewell, montrent que la formation historique d'une institution, en l'occurrence ici, la PAC, détermine la configuration future possible de cette institution, mais en fonction de l'état des rapports de force entre les acteurs qui sont impliqués dans la trajectoire qu'elle peut emprunter (Sewell, 1996 ; Thelen, 2003).

Pour que la Politique agricole commune s'affranchisse de l'inertie qui semblait la caractériser depuis la fin des années soixante-dix, au moment où la demande mondiale de produits agricoles et alimentaires s'affaiblit nettement, et soit engagée dans une série de réformes structurelles, il fallut que la concurrence internationale et le conflit commercial qui en découlait, exercent une pression suffisamment importante sur la CEE (UE) pour que les autorités européennes, et la Commission en particulier, annoncent un premier bouleversement des mécanismes et du contenu de la PAC. L'impasse dans laquelle les négociateurs américains et européens du dossier agricole au GATT s'étaient enfermés laissait planer la menace de voir la CEE porter la responsabilité de l'échec du round de négociations, amorcé en 1986 en Uruguay. Dix ans après la signature des Accords de Marrakech, il apparaît clair que la réforme de la PAC de mai 1992, même si elle répondait à des critères et à des exigences internes stricto sensu, a permis qu'une solution soit trouvée et partagée par les principaux pays impliqués dans le commerce mondial de produits agricoles et alimentaires. Toutefois, à elles seules, les pressions américaines sur l'Europe agricole pour qu'elle assouplisse ses dispositifs de soutiens, n'ont pu être efficaces que parce qu'elles reposaient sur un fondement théorique précis, à savoir le paradigme néo-classique et la croyance en un nouveau référentiel pour l'agriculture européenne, le marché. Il fallut ainsi mobiliser la rhétorique et les calculs mis au point par l'OCDE, et repris par une large majorité d'économistes "ruraux" voire même "généralistes", visant à démontrer que la PAC faussait le jeu du marché et empêchait, en raison de l'incitation à produire et donc à exporter qu'elle renfermait, la formation des équilibres des offres-demandes. En découlait selon l'OCDE l'idée qu'en diminuant les prix de soutien à la production, les producteurs pour-

raient trouver sur les marchés mondiaux des prix rémunérateurs, atténuant le montant des dépenses budgétaires européennes accordées aux agriculteurs européens dans le cadre de la PAC (OCDE, 1995)³. Pour reprendre le titre d'un ouvrage édité sous la direction de B. Jobert, la PAC est rattrapée en 1992 par le "tournant néo-libéral" opéré par les économies industrialisées et singulièrement l'Europe communautaire au début des années quatre-vingt (Jobert et Théret, 1994). En agriculture, certains think tanks, comme le groupe d'experts agricoles de neuf membres, créé à l'initiative de la Commission européenne et présidé par A. Buckwell, ou bien le Groupe de Bruges, mis en place en 1995, regroupant trente membres, chercheurs, universitaires, écologistes et responsables agricoles, ont puissamment contribué à construire puis diffuser la rhétorique libérale à partir de l'idée que la réforme de la PAC était devenu un "tournant nécessaire" dans la mesure où le "monde avait changé" et que l'agriculture européenne n'était "plus porteuse de promesses suffisantes" ni en "phase avec les grands défis de son époque."⁴

L'objectif de la réforme de 1992 entrait bien en résonance avec l'esprit des Rapports Mansholt et Vedel : préparer l'agriculture européenne à affronter la globalisation des économies en la rendant plus compétitive sur le marché communautaire et sur les marchés tiers par une action sur les prix garantis et, à terme, sur les effectifs d'agriculteurs, afin de l'adapter aux exigences des règles multilatérales du commerce international fixées dans le cadre de l'OMC⁵ (Butault, 2004). L'esprit général des deux Rapports est d'impulser une nouvelle orientation à la PAC : hausse de la productivité, action sur les prix agricoles qui devront constituer les vrais signaux pour la décision de production, maîtrise des dépenses budgétaires, réduction des effectifs d'agriculteurs et transformation des exploitations en entreprises agricoles.

Cet objectif s'inscrit dans une démarche économique stricto sensu, dans la mesure où le contenu de la réforme laisse une place marginale aux conditions environnementales dans lesquelles l'agriculture devra évoluer et produire. Le volet environnemental de la réforme de 1992 ne forme que des mesures d'accompagnement. Mais l'introduction d'un nouveau référentiel dans l'organisation de la Politique agricole commune suscite dans un premier temps une opposition frontale émanant des syndicats d'agriculteurs. Outre les craintes, qui se sont d'ailleurs

³ Avec cet argumentaire théorique, l'on pouvait, à l'époque, et cela s'est ensuite confirmé, entrevoir la formation de la problématique du développement, qui se déploya durant le cycle de Doha à l'OMC. Si l'UE fixe des prix de soutien moins élevés, la tentation de produire toujours davantage s'amenuise, limitant l'écoulement des surplus sur les marchés tiers, entravant les exportations des produits en provenance des pays en voie de développement. De ce point de vue, il y a eu un faisceau de convergences réunissant les trois ou quatre grandes institutions internationales, FMI, OMC, OCDE, et la Banque Mondiale.

⁴ Lire à ce sujet Groupe de Bruges (2002). Il est intéressant de noter que certains membres du groupe d'experts agricoles de la Commission appartiennent également au Groupe de Bruges, laissant planer le doute quant à leur neutralité dans le débat sur la PAC. C'est le cas de B. Hervieu, ancien conseiller de J. Glavany, ancien Président de l'INRA. Il convient tout autant de signaler l'entrée dans les comités consultatifs de la Direction Générale de l'Agriculture d'acteurs comme WWF, English Nature.

⁵ Sur l'entrée de l'agriculture dans la globalisation et les conséquences que ce processus implique, on pourra consulter entre autres, Bonroy et Pouch (2001), et Delorme (2004).

révélées infondées par la suite, sur l'évolution de leur revenu agricole, les organisations syndicales perçoivent dans cette réforme une remise en cause de leur identité et de l'image qu'ils se sont faites de l'agriculture depuis la création de la PAC.

La réforme de la PAC trouvera un prolongement en 1999 dans le cadre des Accords de Berlin – Agenda 2000 – puisque de nouvelles baisses des prix garantis seront décidées. Le souci de la Commission est réitéré, à savoir, préserver voire augmenter la compétitivité de l'agriculture européenne sur son propre marché et sur les marchés mondiaux. Mais la baisse des prix et des soutiens, intervenant d'ailleurs dans un contexte d'obligation, pour les gouvernements, de maîtriser leurs dépenses publiques, est assortie, pour les agriculteurs européens, de la nécessité de produire différemment, afin de contribuer à la diminution de la pollution et des risques sanitaires. Un programme d'éco-conditionnalité des aides agricoles est donc avancé par la Commission européenne. D'où l'introduction de mesures agro-environnementales, timidement en 1992, puis l'affirmation du caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne à partir de 1999⁶. La PAC se compose désormais de deux "piliers". Un premier "pilier" contenant les activités de production, et un second centré sur le développement durable agricole, dont le financement sera assuré par les économies budgétaires réalisées à partir de la baisse des prix et des aides et du découplage de ces dernières de l'acte de produire. Ce découplage des aides agricoles constitue une reconnaissance de la rhétorique de l'OCDE et une légitimation des fondements microéconomiques de la PAC vis-à-vis desquels sont attendus les effets les plus significatifs quant à l'évolution et la ré-orientation de l'activité de production de denrées agricoles. Les économistes justifiant le découplage des aides agricoles partent d'une situation d'équilibre partiel sur un marché agricole fonctionnant sans intervention. Le prix de soutien, ou prix garanti au producteur engendre deux distorsions préjudiciables au consommateur, qui est découragé de consommer un bien homogène plus coûteux que celui qu'il obtiendrait sans soutien, et au contribuable qui doit financer par l'impôt la subvention accordée au producteur pour qu'il préserve sa compétitivité-prix sur les marchés mondiaux sur lesquels ils exporteront les surplus engendrés par la diminution de la consommation domestique. En revanche, dès lors que l'aide est forfaitaire et découplée de l'activité de production, il n'y a ni distorsion de concurrence ni perte de bien-être pour le consommateur et le contribuable. Les volumes de production et de consommation ainsi que le prix au producteur sont déterminés par la rencontre de l'offre et de la demande sur le marché mondial. Le prix mondial devient l'unique source d'information pour le producteur qui décidera du niveau de production à entreprendre (Gohin et al, 1999). C'est ce prix mondial qui incitera les agriculteurs à ne produire que si existe en face de leur production une demande correspondante.

Le processus de découplage des aides agricoles a été entériné par la réforme de 2003, dite réforme Fischler. Elle constitue une promotion d'une agriculture compétitive capable, selon ses promoteurs, d'affronter la concurrence internationale sans

occasionner de distorsions sur les marchés mondiaux. Il s'agit d'inciter l'agriculteur à mettre en œuvre un volume de production en fonction des signaux du marché. Mais dans la mesure où l'activité agricole engendre des externalités négatives, celles-ci relèvent de l'économie publique qui prendra en charge leur internalisation. La production d'externalités positives devra-t-elle aussi procéder de la décision publique qui aura pour mission de les encourager afin de valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture, concept forgé pour répondre à la perspective d'une agriculture "environnementale".

Les réformes ont donc connu des phases successives, allant dans un premier temps de la priorité accordée à la recherche d'une insertion plus efficace de l'agriculture sur le marché européen à la promotion de la multifonctionnalité par la suite. Dit autrement, nous sommes passés d'un dispositif dans lequel les missions autres que la production étaient englobées dans une réflexion économique d'ensemble (réforme de 1992), alors que la réforme 2003 subsume la production de biens agricoles sous un objectif plus vaste structuré autour de la multifonctionnalité.

- 2 -

La multifonctionnalité : nouvelle politique agricole ou accompagnement social de la restructuration capitaliste de l'agriculture?

Les crises sanitaires successives, les peurs et attentes sociétales en matière d'environnement les négociations commerciales multilatérales et l'enjeu des subventions à l'agriculture, autant de paramètres à l'origine desquels on peut situer l'avènement de la multifonctionnalité de l'agriculture⁷. Le concept de multifonctionnalité fut forgé pour répondre au discrédit dont la PAC était la cible depuis une décennie au moins, emportant avec lui les grandes références économiques et politiques qui avaient légitimé la création de ce dispositif européen. Il s'agit de ce point de vue d'une innovation dans la mesure où, jusque là, l'environnement n'était pas véritablement pris en compte dans la PAC. Il y eut bien l'instauration de mesures agro-environnementales en 1985, mais elles furent en réalité très marginales, ponctuelles, sans commune mesure avec l'orientation qu'elles prendront à partir de 1992, puisque d'incitations, ces mesures prendront la forme de normes destinées à mettre en adéquation les pratiques de production et les attentes de la société.

⁶ Il était prévu, à l'issue des Accords de Berlin, de dresser un bilan à mi-parcours de la réforme de la PAC, dont les mesures avaient été établies pour une période de six ans. La Commission est allée au-delà du simple examen pour réformer en profondeur la PAC, donnant lieu aux Accords de Luxembourg de juillet 2003 (Guyomard et Le Bris, 2004). La réforme à mi-parcours était d'autant plus nécessaire selon la Commission que l'élargissement de l'UE était imminent, que les crises sanitaires devaient engager les agriculteurs dans une démarche de qualité, et que les pressions internationales à l'OMC devenaient de plus en plus contraignantes.

⁷ C. Laurent définit la multifonctionnalité agricole (MFA) de la manière suivante : "Ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité ; la reconnaissance officielle de la MFA exprimant la volonté que ces différentes contributions puissent être associées durablement de façon cohérente selon des modalités jugées satisfaisantes par le citoyen", (Laurent, 2003, page 254). Voir aussi Laurent (1999).

...Réformes et restructuration de l'agriculture européenne... suite

De ce point de vue, l'agriculture devait être appréhendée comme produisant non seulement des denrées alimentaires, mais aussi des biens environnementaux, des paysages, des services et du bien-être pour les animaux. Les fonctions et les missions de l'agriculteur ne pouvaient plus être réduites à la seule dimension économique. Elles devaient être étendues, élargies à des fonctions et missions sociales, spatiales et environnementales, entraînant un redéploiement de l'identité professionnelle de l'agriculteur (Dufour, Bernard et Angelucci, 2003). La frontière de la PAC se déplacerait ainsi vers un mode de régulation publique des activités agricoles et rurales destiné à internaliser les externalités positives et négatives occasionnées par l'agriculture. Assisterait-on alors à l'émergence d'une politique agricole et rurale alternative à l'ancien paradigme productif, comme l'ont envisagé les neuf membres du groupe d'experts agricoles de la Commission européenne (de la PAC à la PACR(urale)) ?

Une notion traversée par des contradictions

La controverse s'est engagée chez les économistes " ruraux " pour interpréter cette notion de multifonctionnalité, en passe de devenir le fondement normatif de la nouvelle politique publique européenne. Cette controverse porte sur la nature de la multifonctionnalité, c'est-à-dire en quoi est-elle en mesure de produire des " marchés spécifiques ", sur l'évaluation des rentes que devrait occasionner le déplacement des fonctions agricoles vers de nouvelles productions (Mollard, 2003 ; Nieddu, 2004 ; Perraud, 2003). On pourrait synthétiser ici ces débats en disant que si la multifonctionnalité pose autant de problèmes d'interprétations et soulève autant de réserves émanant des économistes, c'est qu'elle repose sur des fondements théoriques à la fois complexes et contradictoires, laissant du même coup entendre que l'objectif qui lui serait assigné dans le cadre des réformes de 1999 et de 2003 relèverait davantage du replâtrage de la PAC sous la forme d'un programme de reconversion économique et social des agriculteurs parmi les moins compétitifs, plutôt que les signes annonciateurs d'une nouvelle PAC.

L'un des indices permettant de douter de la capacité de la multifonctionnalité de jouer le rôle de vecteur d'une nouvelle politique agricole européenne a trait au fait que, bien qu'elle soit présentée comme une réponse aux besoins exprimés par la société en matière de respect de l'environnement, de mieux-être général dans un monde de plus en plus urbanisé et technicisé, elle reste indissociable d'une stratégie destinée à jeter les bases d'une plus grande compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés mondial et communautaire, et d'un maintien du rang de l'UE dans les négociations à l'OMC. En découle que, en révisant en profondeur sa PAC, l'Union européenne peut se targuer d'avoir répondu aux exigences de ses partenaires de l'Organisation Mondiale du Commerce, invités par conséquent à prendre la mesure des avancées de l'UE sur le dossier agricole et à débloquent les discussions, renversant la

position qui était la sienne entre 1986 et 1992 lors de l'Uruguay round. D. Perraud voit dans la juxtaposition des deux dimensions de la PAC réformée (les "deux piliers" de la PAC dans le jargon de la Commission européenne), davantage une contradiction qu'une mise en cohérence des deux aspects de l'agriculture (Perraud, 2003). L'impératif de compétitivité de l'agriculture européenne sur des marchés mondiaux de plus en plus concurrentiels, induit la recherche d'une minimisation des coûts de production assortie d'un agrandissement de la taille des exploitations agricoles, d'une diminution du nombre des agriculteurs, et d'assouplir les modalités d'utilisation des technologies nouvelles (semences génétiquement modifiées en grandes cultures, hormones de croissance en élevage, autant de techniques de production utilisées par les principaux concurrents de l'Union européenne), allègement des contraintes environnementales et des règlements sur le bien-être animal, afin de dégager des gains de productivité supplémentaires (Bazin et Kroll, 2003). Cette stratégie d'internationalisation accélérée du secteur agricole européen se heurte dans le même temps à la croissance des coûts de production des externalités positives (qualité des aliments, bien-être animal, production de paysages, emplois), et des dépenses liées à la réduction des externalités négatives (pollutions diverses, préservation de l'environnement, lutte contre la déprise agricole) que contient le projet de multifonctionnalité.

La mise en cohérence de ces deux dimensions de la nouvelle politique agricole exposerait in fine les agriculteurs à l'arbitrage entre être (ou devenir) compétitif au regard des critères de la mondialisation, ou répondre à des demandes sociétales les incitant à restructurer leur identité professionnelle. L'idée, déjà ancienne, d'une dualité de l'agriculture européenne, et singulièrement française, en sortirait alors renforcée dès lors que les "deux piliers" de la PAC relèveraient d'une stratégie différenciée et non plus commune. Émergeraient deux modalités de l'intervention publique dans le domaine de l'agriculture. La première viserait à déréguler-découpler les aides agricoles dans la perspective d'une adaptation à la mondialisation. La seconde modalité aurait pour objectif de concourir à la sauvegarde des territoires et des emplois en soutenant une agriculture productrice d'externalités positives, qu'elles soient marchandes (activités de services) ou non marchandes (paysages). Pour autant, la frontière entre les deux types d'agriculture sera-t-elle aussi imperméable ? Qu'est-ce qui empêchera un agriculteur, disposant d'une exploitation suffisamment étendue, agrandie, de continuer à produire pour le marché mondial, et de se diversifier dans des "productions" environnementales et de services ruraux, complémentaires de sa fonction de producteur de denrées ? La politique agricole commune réformée serait de ce point de vue, porteuse de conflit entre les agriculteurs de l'Union. Quoi qu'il en soit, la réforme de 2003 porte en elle les prémices d'un vaste ajustement structurel de l'agriculture européenne.

Les incohérences de la notion et de la politique de promotion de la multifonctionnalité agricole sortent renforcées dès l'instant où l'économiste a recours à une vision plus microéconomique du problème soulevé par les réformes de 1999 et 2003. Toute analyse de la multifonctionnalité agricole rencontrera, à un moment ou à un autre, la traditionnelle analyse des externalités en économie, concept bien peu usité du côté de la Commission européenne et chez les experts agricoles qu'elle sollicite. Pourtant, l'analyse selon laquelle l'activité agricole occasionnerait des productions jointes, nuisibles ou bienfaitantes pour les individus, ne va pas forcément de soi. Des auteurs comme A. Mollard ont pu montrer, en s'inspirant d'une démarche marshallienne, que l'externalité suppose au moins deux agents, un offreur et un demandeur, un émetteur ou un récepteur se caractérisant par des intérêts réciproques. Or l'architecture de la réforme de la PAC repose sur la seule capacité de l'agriculteur à offrir des productions spécifiques, sans se soucier réellement de la correspondance réelle de ces offres et les demandes exprimées par les consommateurs et les citoyens. En découle, ainsi qu'on peut le lire dans la littérature sur l'évolution souhaitable et souhaitée de l'agriculture européenne, une sur-estimation des fonctions environnementales et de services ruraux que peuvent apporter les agriculteurs, et une sous-estimation de la mesure exacte des intérêts et des besoins des consommateurs et de la convergence réelle des deux sphères (Delache, 2002 ; Mollard, 2003).

Se dessine alors une difficulté en matière de définition des critères de l'intervention publique pouvant aboutir à des divergences dans la hiérarchisation des priorités de la nouvelle PAC. Outre le fait que l'évaluation monétaire des externalités est délicate à entreprendre, que doit-on privilégier ? L'espace, les paysages, plaçant en situation favorable les expertises des géographes et des écologistes, lesquels accorderont la priorité à la dimension territoriale au détriment de la dimension nationale ? Le solde de la balance commerciale agroalimentaire, invitant les économistes à s'exprimer sur les moyens de renforcer les avantages comparatifs détenus par la France dans ce secteur ?

La logique sous-jacente de la multifonctionnalité

Ces questionnements relatifs à l'émergence de la multifonctionnalité agricole et à la conduite normative de la Politique agricole commune qui en découle, agissent comme un puissant révélateur des contradictions dans lesquelles évolue l'agriculture européenne. Le souci de valorisation des externalités positives agricoles ne saurait être perçu comme un objectif strictement prioritaire pour la Commission européenne. Mise en avant par le Commissaire F. Fischler, elle ne peut dissimuler en réalité la véritable préoccupation de ce dernier. Dans un document présenté en 2000 en Norvège et concernant les dimensions non marchandes de l'agriculture, F. Fischler a rappelé que

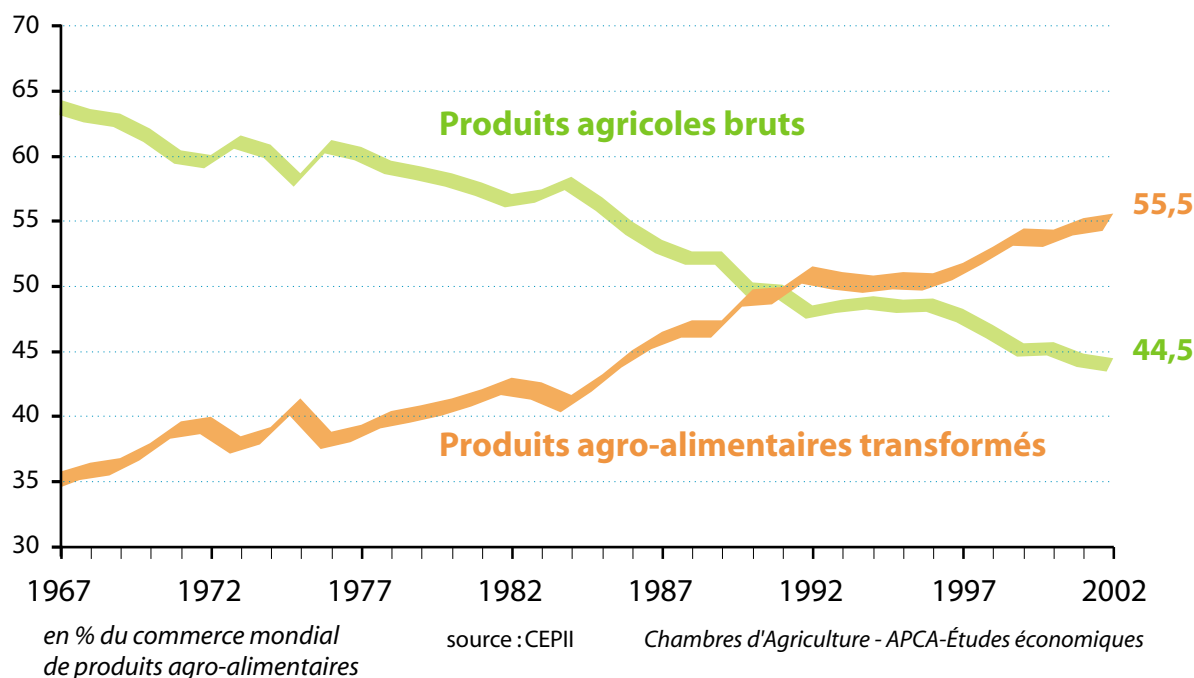
"Ni les questions non commerciales, ni la nécessité de réserver un traitement spécial et différentiel aux pays les moins développés n'ont pour objectif de nous détourner du processus de négociation en vue d'un renforcement de la libéralisation" (Commission européenne, 2000)

La multifonctionnalité agirait ainsi comme un programme d'accompagnement social de la restructuration en cours de l'agriculture européenne, laquelle conduit à ne conserver que des agriculteurs socialement nécessaires, c'est-à-dire répondant aux critères de performances productives et commerciales défendus et organisés par les grandes firmes européennes internationalisées de l'agroalimentaire (ces firmes représentent une valeur ajoutée de 600 milliards d'euros, environ 3 millions de salariés, 11% de l'emploi industriel de l'Union, et plus de 12% de la production industrielle). Dans un discours prononcé en 2003 devant la Confédération des industries agroalimentaires européennes, le Commissaire Pascal Lamy rappelait les différents instruments à déployer pour renforcer la compétitivité de firmes (Lamy, 2003). Outre les baisses de tarifs douaniers et l'investissement direct à l'étranger, P. Lamy indiquait que l'approvisionnement à bas prix en matières premières constituait un instrument envisageable, mais qu'il nécessiterait une ouverture plus large du marché européen, afin que les firmes soient ensuite en mesure de transformer ces matières premières en biens agroalimentaires à forte valeur ajoutée.

L'autre instrument qu'il préconisait pour renforcer la compétitivité des firmes de la transformation a trait à l'approvisionnement en matières premières sur le marché européen à partir des productions internes. Cet approvisionnement impliquait des baisses de prix agricoles à la production, déjà enclenchées par les réformes de la PAC depuis 1992. On sait que, globalement, les grands groupes français dont l'agroalimentaire fait partie, se sont de plus en plus internationalisés depuis 1997. La concurrence que se livrent les grands groupes agroalimentaires appelle une restructuration des productions agricoles passant notamment par la recherche d'un amoindrissement des coûts d'approvisionnement en matières premières. Pour les industries de la transformation, il s'agit donc de capter toujours plus de valeur ajoutée en provenance du secteur agricole. Dans la mesure où les consommations intermédiaires utilisées par la transformation proviennent, pour 37% en moyenne sur la période 1978-2001, de l'agriculture, soit la part la plus élevée des consommations intermédiaires auxquelles ont recours les IAA, ces dernières ont pu capter, entre 1978 et 1990, 12,2 milliards d'euros sous forme de transferts de gains de productivité (soit 56,3%) dégagée par le secteur agricole, et 8 milliards sur la décennie quatre-vingt-dix (44,4% des gains issus de l'agriculture) (graphique et tableau 1) (Monceau, 1999 ; Erhel, 2004). La part des produits bruts dans les échanges mondiaux de produits agroalimentaires n'a en effet cessé de régresser au profit des biens issus de la transformation. Il faut y voir le signe d'une mutation des modes de consommation à l'échelle mondiale (moins de céréales au profit des protéines, élévation de la consommation de viande par habitant, y compris dans certains pays en voie de développement). Mais l'explication ne serait que partielle si l'on oubliait le poids désormais détenu par les firmes multinationales de l'agroalimentaire, lesquelles maîtrisent une part croissante de la valeur ajoutée et des segments de production et de la commercialisation. L'Union européenne, de ce point de vue, n'est pas un cas isolé.

...Réformes et restructuration de l'agriculture européenne... suite

Graphique 1 Evolution des produits dans le commerce mondial agro-alimentaire



Aux États-Unis, les industries agroalimentaires ont pu, au travers d'un incessant travail de lobbying, transformer le Département de l'Agriculture américain en succursale de leurs stratégies industrielles. Dans la littérature spécialisée dans les problèmes agricoles et alimentaires, lorsque l'USDA (US Department of Agriculture) est évoqué, il est écrit USDA INC. (Mattera, 2004).

À titre de comparaison, le poste Food and Fiber System représentait en 2000 12.8% du Produit Intérieur Brut américain (9 872 milliards de dollars de valeur ajoutée contre 82 milliards pour le seul secteur agricole), employait 17.1% du total des emplois américains (Edmonson, 2002).

Tableau 1 Les consommations intermédiaires des IAA (1978-2001)

Origines des consommations intermédiaires	Part dans le total des consommations intermédiaires (en %, moyenne 78-2001)
Produits agricoles	37.0
Produits des IAA	28.0
Conseils	8.4
Services opérationnels	6.1
Chimie, caoutchouc	4.0
Bois et papier	3.3
Electricité et gaz	2.4
Intermédiaires financiers	2.1
Produits de la métallurgie	1.8
Produits minéraux	1.0

Source : INSEE, comptes nationaux.

La restructuration de l'agriculture européenne impose un programme d'accompagnement social pour des agriculteurs qui devront quitter la profession. Il y a quarante ans, cela passa par différents dispositifs institutionnels, notamment "l'indemnité viagère de départ", l'absorption de l'excédent de main-d'œuvre étant réalisé par les autres secteurs d'activité en période de

croissance de plein-emploi. Aujourd'hui, prenant prétexte d'une montée des attentes sociétales en matière d'environnement, le processus d'insertion de l'agriculture dans l'économie globalisée passe par la reconnaissance de la multiplicité des missions incombant à ce secteur. La politique publique européenne, en changeant de référentiel, participe de la libéralisation du

secteur agricole. Mais comme nous l'avons indiqué dans ce texte, les réformes de la PAC, entre 1992 et 2003, pourraient être appréhendées comme des "non réformes" dans la mesure où elles s'inscrivent dans le fondement même de la PAC originelle, à savoir insérer davantage le secteur agricole dans les circuits de l'économie productive.

CONCLUSION

Les réformes de la PAC ont finalement traduit l'objectif d'accélérer l'internationalisation de l'agriculture européenne. Pour aboutir à cette configuration nouvelle de la PAC, il fallut que les

politiques économiques globales soient mises en cohérence, s'internationalisent, comme elles l'ont fait dès le début de la décennie quatre-vingt sous l'impulsion des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Ce n'est qu'ensuite que la PAC fut insérée dans ce processus d'internationalisation. La multifonctionnalité n'aurait alors d'autre rôle que de rendre supportable à l'échelle des États nations le coût de la restructuration agricole. Les réformes de la PAC reposeraient-elles sur un même modèle, certes adaptable en fonction des contextes macroéconomiques et sociaux nationaux, évoluant au gré des rapports de force entre les États et les syndicats agricoles, mais finalement toujours destiné à soutenir les exploitations économiquement viables ?

Références bibliographiques

BARRAL P. (1968), *Les agrariens français de Méline à Pisaní*, Armand Colin.

BAZIN G. (2002), "Politiques agricoles", Larousse agricole. Le monde paysan au XXI^e siècle, Larousse, pp. 689-699.

BAZIN G., KROLL J.-C. (2003), "La multifonctionnalité dans la Politique agricole commune : projet ou alibi?", in Barthélemy D. et al (éd.), *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la Société Française d'Économie Rurale, CIRAD, Educagri éditions, pp. 532-573.

BONROY O., POUCH T. (2001), "Le conflit commercial agricole entre les États-Unis et l'Union européenne : une mise en perspective historique et un éclairage par la théorie des jeux", *Économie Appliquée*, No. 1, mars, pp. 173-200.

BUTAULT J.-P. (2004), "Les trois réformes de la politique agricole commune", *Écoflash*, No. 186, mars, pp. 1-6.

CHOMBART de LAUWE J. (1969), "Avons-nous une politique agricole aujourd'hui ?", *Économie rurale*, No. 79-80, 1^{er} et 2^e trimestres, pp. 59-79.

COMMISSION EUROPÉENNE (1969), "Mémorandum Mansholt", in *Le Plan Mansholt – Le Plan Vedel*, SECLAF.

COMMISSION EUROPÉENNE (2000), "Agriculture's Contribution to Rural and Development", *International Conference on Non-Trade Concerns in Agriculture*, Ullensvang, Norway, 2-4 July, pp. 1-5.

DELACHE X. (2002), "Multifonctionnalité de l'agriculture : cadre d'analyse et articulation avec des instruments d'intégration agriculture-environnement", Conférence paneuropéenne sur l'agriculture et la biodiversité, Maison de l'Unesco, Paris, 5-7 juin, pp. 1-16.

DELORME H. (2004), "Les dynamiques politiques et symboliques à l'œuvre dans la libéralisation de la PAC", in Delorme H. (éd.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, pp. 323-364.

DUFOUR A., BERNARD C., ANGELUCCI M.-A. (2003), "Reconstruction des identités professionnelles autour de la multifonctionnalité de l'agriculture. L'exemple des Coteaux du Lyonnais", *Ruralia*, No. 12-13, pp. 191-215.

EDMONSON W. (2002), "Food and Fiber System. Important Part of Economy", *Rural America*, Vol. 17, Issue 1, Spring, pp. 41-44.

ERHEL A. (2004), "La formation des prix à la production des industries agroalimentaires et leurs évolutions", *Mémoire pour le Diplôme d'Agronomie Approfondie*, AgriCampus, Rennes, octobre, pp. 4-86.

FACCHINI F. (2003), "Ignorance et renforcement de la politique agricole en France et dans l'Union européenne", *Communication au séminaire d'économie publique*, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2 décembre, pp. 1-22.

FOUILLEUX È. (1997), "Changement de politique publique dans l'Union européenne : la Politique agricole commune entre permanences et innovations", *Politique et Management Public*, No. 15, janvier, pp. 117-137.

FOUILLEUX È. (2003), *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, collection Logiques politiques.

GOHIN A., GORIN O., GUYOMARD H., Le MOUËL C. (1999), "Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles", *Notes et études économiques*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, No. 10, octobre, pp. 9-37.

GUYOMARD H., Le BRIS K. (2004), "Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions", *INRA Sciences sociales*, No. 4-5, février, pp. 1-6.

HANAK-FREUD E., MARTY I. (1994), "La PAC Americana ? Les enjeux des politiques agricoles au plan international", *Revue française d'économie*, tome 1, pp. 15-31.

JACQUET F. (1993), "La réforme de 1992, un tournant dans l'histoire de la Politique agricole commune", in *Déméter 1993. Économie et Stratégies agricoles*, Armand Colin, pp. 13-73.

JOBERT B. (1994), "Le retour du politique", in Jobert B. (éd.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, collection Logiques politiques, pp. 9-20.

JOBERT B., THÉRET B. (1994), "La consécration républicaine du néo-libéralisme", in Jobert B. (éd.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, collection Logiques politiques, pp. 21-86.

KROLL J.-C. (1987), *Politique agricole et relations internationales. Les enjeux en France et dans la C.E.E.*, Syros, collection Alternatives économiques.

LAMY P. (2003), "De Doha à Cancún. Défis et opportunités des négociations OMC pour le secteur agroalimentaire européen", *Discours devant l'Assemblée générale de la Confédération des industries agroalimentaires européennes*, Bruxelles, 19 juin.

LAURENT C. (1999), "Activité agricole, multifonctionnalité et pluriactivité", *Revue Pour*, No. 164, pp. 41-46.

LAURENT C. (2003), "Le débat scientifique sur la multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques", in Barthélemy D. et al (éd.), *op.cit.*, pp. 253-269.

LE CACHEUX J., MENDRAS H. (1992), "Éléments pour une nouvelle politique agricole", *Observations et Diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, No. 42, octobre, p. 95-134.

MATTERA P. (2004), "USDA INC. How Agribusiness Has Hijacked Regulatory Policy at the US Department of Agriculture", *Food and Agriculture Conference of the Organization for Competitive Markets*, July 23, Omaha, Nebraska, USA, pp. 1-40.

MOLLARD A. (2003), "Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, No. 66, pp. 27-64.

MONCEAU C. (1999), "La demande de produits agricoles et des IAA stimulée par les exportations : le rôle majeur de la PAC" *Économie et Statistique*, No. 329-330, septembre-octobre, pp. 107-126.

NIEDDU M. (2004), "Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches", in Delorme H. (éd.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, pp. 183-210.

OCDE (1995), "Le cycle d'Uruguay. Évaluation préliminaire des conséquences de l'accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE", *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.

PERRAUD D. (2003), "Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture", *Économie rurale*, No. 273-274, janvier-avril, pp. 11-19.

POUCH T. (2002), "L'agriculture entre théorie et histoire ou qu'est-ce qu'une politique agricole ?", *Économie Appliquée*, Tome LV, No. 1, mars, pp. 167-194.

SEWELL W. (1996), "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", in Mac Donald (ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*, University of Michigan Press.

TAVERNIER Y. (1972), "Les paysans français et la politique", in Tavernier Y., Gervais M. et Servolin C. (éd.), *L'univers politique des paysans*, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, pp. 109-130.

THELEN K. (2003), "Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique", in *L'Année de la régulation*, No. 7, Presses de Sciences Po, pp. 13-43.

Fiscalités locales nationales : enjeux actuels dans le cadre de l'intégration européenne

Aurélie Cassette¹

MÉDEE, Université des Sciences et Technologies de Lille



Ouvrir le document, édité par la Commission européenne "L'inventaire des impôts perçus par les Etats-membres de l'Union Européenne" (2000), permet de saisir la complexité des systèmes fiscaux dans l'Union Européenne, complexité liée à la multitude d'impôts existants et aux différences importantes d'assiettes fiscales, de collectivités locales bénéficiaires de ces recettes fiscales et de marges de manœuvre sur la fixation des taux d'imposition (dans certains pays, les taux d'imposition sur les impôts locaux sont fixés par le gouvernement central ou très encadrés par celui-ci ce, qui réduit considérablement l'autonomie financière des gouvernements locaux). Malgré cette complexité apparente, des traits communs existent au niveau des impôts prélevés à l'échelon central : dans l'ensemble des Etats-membres, le gouvernement central lève un impôt sur les bénéfices des sociétés, un impôt sur le revenu des personnes physiques et une taxe sur la valeur ajoutée. En prévision de l'achèvement du Marché Unique européen, de profondes réflexions ont été menées en Europe dès les années quatre-vingt

pour envisager et prévenir les risques liés aux différences entre les systèmes fiscaux nationaux. Mais ces réflexions portaient principalement sur les fiscalités des gouvernements centraux et notamment sur les taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés, assiette jugée la plus mobile.

Suite aux processus de décentralisation de ces trente dernières années, les gouvernements locaux ont été dotés d'instruments fiscaux propres avec un pouvoir discrétionnaire très variable selon les pays. L'autonomie fiscale locale a une contrepartie directe : l'existence d'interactions fiscales stratégiques entre collectivités locales. Mais toute réflexion sur les fiscalités locales a été occultée pendant longtemps.

L'objectif de cette étude est d'exposer les principaux impôts utilisés au niveau local, d'établir une typologie des Etats-membres selon leur degré d'autonomie fiscale et les impôts utilisés afin de déterminer les enjeux de cette diversité locale pour la construction européenne.

- 1 -

Les différents types d'impôts existant à l'échelon local et leurs fondements théoriques

Le degré d'autonomie fiscale et le mode d'imposition au niveau local varient beaucoup suivant les pays même si la gamme d'impôts locaux envisageable reste relativement limitée : impôt sur le revenu des facteurs de production (travail ou bénéfices du capital), impôt à la consommation (générale ou spécifique), impôt sur le capital (foncier ou immobilier). Quels objectifs poursuivent les gouvernements fédéraux ou centraux lorsqu'ils dotent leurs collectivités locales de certains instruments fiscaux plutôt que d'autres ? Qui faut-il imposer ? Selon quel principe ?

Nous passerons en revue les différents modes d'imposition envisageables en soulignant leurs forces et leurs faiblesses respectives et en évoquant leur degré d'utilisation en Europe.

- 1.1 -

L'imposition des résidents : les imparfaites alternatives au controversé impôt de capitation

L'impôt local devrait avoir vocation de donner un prix aux services rendus localement à la population par la collectivité locale. Mais

l'application du principe de l'équivalence est plus difficile dans les faits. Une logique différente, celle de la capacité contributive, est parfois préférée dans un souci d'équité entre contribuables.

L'imposition forfaitaire : une voie irréaliste mais une référence théorique avantageuse

L'impôt forfaitaire dépend des caractéristiques personnelles des agents qui le supportent. Cet impôt direct présente un certain nombre d'avantages, notamment en rendant impossible l'exportation et l'évasion fiscales et en fournissant un "vrai" prix en contrepartie des services publics offerts (en révélant à chaque habitant le coût des services publics locaux, il agit ainsi en application du principe d'équivalence). Il est également neutre vis-à-vis des choix des ménages. Le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne a souhaité instituer un impôt forfaitaire local sur toutes les personnes physiques majeures en 1990 à la place d'un impôt foncier qui permettait à

¹ Aurelie.cassette@ed.univ-lille1.fr

Je remercie Sonia Paty et Florence Huart pour leurs remarques et conseils. Je reste cependant seule responsable des erreurs pouvant subsister.

une grande part de la population d'avoir accès à d'importants services publics locaux sans supporter aucune conséquence financière directe. Les émeutes du printemps 1990 motivées par le niveau trop élevé de cet impôt ont conduit à sa suppression (accompagnée de graves conséquences politiques) et à son remplacement en avril 1993 par une version modifiée de l'impôt foncier sur les occupants des immeubles.

L'impôt de capitalisation, archaïque mais efficace

L'impôt de capitalisation (ou impôt foncier) touche autant les ménages que les entreprises. Présent dans de nombreux pays depuis deux siècles, cet impôt représente un mode d'imposition au service de l'efficacité économique puisqu'il s'appuie sur les capacités contributives à travers les valeurs capitalisées immobilières et foncières. Le sol étant l'unique bien marchand immobile, seul son prix est capable de capitaliser des différences locales. Le principe de l'équivalence est également respecté : l'impôt représente la contrepartie aux avantages de localisation (infrastructures d'accès et de valorisation des terrains) qui génèrent une rente économique (plus-value latente ou réelle) aux propriétaires fonciers par la capitalisation de ces aménités dans le prix de vente des biens immobiliers. La capitalisation ne peut cependant être totale et un tel mode d'imposition s'avère archaïque, coûteux et source d'inégalités entre contribuables en raison de décalages persistants entre la valeur patrimoniale obtenue par capitalisation des loyers et la valeur vénale du bien.

L'impôt foncier se retrouve dans tous les Etats-membres à l'exception de Malte et de la Suède. Mais derrière cette catégorie d'impôts locaux se cache une diversité de pratiques tant au niveau de l'échelon local bénéficiaire que des contribuables concernés (ménages et/ou entreprises, propriétaires du bien immobilier et/ou occupant de ce bien) et de son poids au sein des recettes fiscales locales.

L'imposition du revenu des ménages : échelon local et modèle social

Malgré sa faible progressivité, l'impôt local sur le revenu poursuit un objectif redistributif éloigné de la vocation de l'impôt local et il est d'autant plus susceptible d'être nuisible au niveau local que les ménages sont plus mobiles entre collectivités locales qu'entre pays.

Cet impôt est développé comme ressource principale des collectivités locales au Danemark, en Finlande et en Suède, trois pays défenseurs du modèle scandinave de politique sociale. Les gouvernements locaux scandinaves sont au cœur du système de sécurité sociale dont le financement repose lourdement sur ces impôts locaux sur le revenu.

Dans les trois autres pays européens ayant un impôt local sur le revenu (Belgique, Espagne et Italie), son poids est beaucoup plus faible dans les recettes fiscales locales et les marges de manœuvre beaucoup plus limitées.

Tableau 1
Impôt local sur le revenu des personnes physiques

Pays	Collectivité locale bénéficiaire	Assiette	Marge de manœuvre sur les taux
Belgique	Communes	Revenu des personnes physiques	Totale
Danemark	Communes, comtés	Revenu des personnes physiques	Totale
Espagne	Communautés autonomes	33% du revenu des personnes physiques imposables	Encadré (autour du taux étatique)
Finlande	Communes	Revenus	Totale
Italie	Communes, provinces, régions	Revenu des personnes physiques	Encadré
Suède	Communes, comtés	Revenu des personnes physiques	Encadrement temporaire possible

Source : DEXIA, 2004

Les impôts sur les ventes, des disparités importantes de bases fiscales non compatibles avec les besoins de financement des collectivités locales

L'impôt sur les ventes prend le plus souvent au niveau local la forme de droits d'accise : il s'agit d'impôt sélectif sur la vente de certains biens (comme les boissons alcoolisées ou le tabac) visant à influencer les décisions des agents économiques pour modifier

l'allocation des ressources et à faire supporter au consommateur le vrai coût social résultant de cette consommation. Cet impôt relève ainsi du principe de l'équivalence.

Mais ce mode d'imposition locale contraint les collectivités résidentielles, à faible aire de vente, à fixer des taux d'imposition élevés pour supporter leur demande de services collectifs et pour faire face à la relative faiblesse de leurs bases fiscales.

Enfin, cet impôt n'est pas fondé sur un concept de justice, ni de capacité à payer et il ne fournit pas à l'électorat de signaux précis et visibles. Ces inconvénients multiples expliquent que ce mode d'imposition assure une faible part des recettes locales dans les pays européens. Il touche principalement les spectacles, les boissons et les véhicules et bénéficie majoritairement aux communes.

- 1.2 -

L'imposition des entreprises : la question de la base d'imposition

Arguments en faveur d'une imposition locale des entreprises et freins potentiels

La justification de l'impôt local sur les entreprises repose sur l'application du principe d'équivalence qui consiste à faire supporter aux entreprises les coûts spécifiques d'urbanisation induits par leur implantation. Face aux difficultés de mesure des avantages retirés par les entreprises de la consommation de biens publics, il existe un risque de surimposition des entreprises par rapport aux coûts réellement occasionnés pour les collectivités, ce risque étant accru par la volonté des électeurs d'augmenter démesurément l'impôt sur les entreprises afin de financer les services publics destinés aux ménages. Mais les entreprises sont alors incitées à exploiter l'existence de localisation alternative et à aviver la concurrence fiscale.

Quelle assiette d'imposition des entreprises ?

L'hétérogénéité de situations en Europe

L'assiette d'imposition des entreprises présente diverses possibilités pouvant se combiner (valeur des immobilisations, chiffre d'affaires, valeur ajoutée, bénéfices) mais aucune n'est neutre quant à la localisation géographique des activités de production.

- Les **bénéfices**, déjà imposés à l'échelon national, sont imposés au niveau local pour suivre une logique de type " capacités contributives". Mais les collectivités locales rejettent l'usage de ce mode d'imposition en raison des fortes fluctuations de recettes fiscales qu'elles supporteraient selon la conjoncture économique et des grandes possibilités de manipulation des sommes à acquitter par les entreprises par le jeu des prix de transfert. C'est pourtant la solution retenue en Allemagne, en Espagne, au Portugal et au Luxembourg.

- Mieux vaut un impôt fondé sur la **valeur ajoutée** au niveau local pour rendre compte de la création de valeur ajoutée par les entreprises imputable aux services rendus par les infrastructures publiques productives. Cette base d'imposition, qui inclut les salaires, a connu un certain essor notamment aux États-Unis, et en Italie (jusqu'à ce que le gouvernement italien cherche à supprimer l'Impôt Régional sur les Activités Productives).² Moins large que la valeur ajoutée, la masse salariale est une base d'imposition tout aussi préjudiciable à

l'emploi, ce qui explique la suppression de la part salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle en France en 1999.

- L'imposition du **capital foncier industriel et commercial** répond mieux au principe de l'équivalence. Cependant, il est difficile d'établir un lien entre les coûts d'urbanisation supportés par les communes et le seul capital foncier industriel et commercial. Il peut être complémentaire à un impôt pesant plus spécifiquement sur l'activité des entreprises ou représenter la seule imposition des entreprises (comme au Danemark et en Irlande).

- Parfois, plus large que l'impôt foncier, un **impôt général sur l'actif de l'entreprise** peut enfin être envisagé. Mais il introduit des distorsions dans l'utilisation des facteurs de production à l'origine d'une distribution spatiale et sectorielle de l'impôt non conforme à l'activité économique.

Une diversification des bases fiscales locales serait souhaitable, de manière à inclure outre les impôts fonciers déjà fortement utilisés, un impôt sur les ventes, un impôt sur le capital à base large³ et des redevances d'utilisation. A l'inverse, l'instauration d'un impôt sur le revenu n'est pas recommandée au niveau local : la faible mobilité des ménages entre pays justifie l'existence d'impôts nationaux sur le revenu, mais les ménages sont plus mobiles entre collectivités locales proches. Les collectivités locales offrant de généreux programmes sociaux courent le risque d'attirer de nombreux ménages à bas revenu tout en subissant parallèlement le départ des ménages à haut revenu supportant plus fortement cet impôt sur le revenu.

² Préjudiciable à l'emploi, cet impôt, créé en 1997, présentait également l'inconvénient de ne pas répondre au principe d'équivalence (les recettes fiscales étant destinées au financement de la Sécurité Sociale). Le gouvernement italien a transformé cet impôt régional en impôt d'Etat : les régions n'ont plus aujourd'hui qu'un simple pouvoir d'exécution.

³ Afin de promouvoir la neutralité sur le plan du financement choisi par l'entreprise et de ne pas favoriser un facteur de production par rapport à un autre, la solution consisterait à mettre en place un impôt à base large calculé sur la somme des salaires, des profits et des intérêts versés. Ainsi la charge fiscale pesant actuellement sur les profits diminuerait pour mieux la répartir en fonction des différents éléments constitutifs de cette nouvelle assiette fiscale (CAE, 2003)

Tableau 2

Impôts locaux touchant les entreprises

Pays	Type d'impôt	Collectivité Locale bénéficiaire	Assiette fiscale	Marge de manœuvre sur les taux
Allemagne	Taxe professionnelle	Communes	Bénéfices d'exploitation des entreprises industrielles et commerciales	Totale
	Taxe foncière	Communes	Valeur locative des immobilisations bâties et non bâties	Totale
Autriche	Impôt communal sur les entreprises	Communes	Masse salariale	Significatif
	Impôt foncier	Communes		
Belgique	Centime additionnel au précompte immobilier	Communes Provinces	Revenu cadastral des immeubles et terrains	Totale (encadrement possible)
Danemark	Taxe foncière sur les propriétés des entreprises	Communes	Valeur cadastrale des immeubles	Encadré
	Taxe foncière sur les terrains	Communes	Valeur cadastrale	Encadré
		Comtés		Aucune
Espagne	Impôt sur les activités économiques	Communes surtaxe des provinces	Bénéfice des activités à caractère industriel, commercial ou artistique	Encadré
	Impôt sur les biens immobiliers	Communes	Valeur vénale du sol et des constructions	Encadré
Finlande	Impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties	Communes	Valeur cadastrale des propriétés immobilières	Encadré
France	Taxe professionnelle	Régions, Départements, Communes, Groupements intercommunaux	Valeur locative des biens de production	Encadré
	Taxe sur le foncier bâti et non bâti	Régions, Département, Communes et Groupements intercommunaux	Valeur locative des biens immobiliers	Encadré (plafond)
Grèce	Impôt sur les biens immobiliers	Communes	Surface et emplacement	Encadré
Irlande	Taxe foncière sur les entreprises	Cités, comtés	Valeur cadastrale des immeubles	Totale
Italie	Impôt régional sur l'activité productive	Régions	Valeur ajoutée produite	Encadré
	Impôt communal sur les immeubles	Communes	Valeur cadastrale	Encadré
Luxembourg	Impôt commercial communal	Communes	Bénéfice d'exploitation des entreprises, des commerçants et des artisans	Totale
	Impôt foncier	Communes	Valeur unitaire	Encadré
Portugal	Surtaxe à l'impôt national sur le bénéfice des personnes morales	Communes	Bénéfice des activités des personnes morales	Encadré
	Impôt foncier local	Communes	Valeur cadastrale des propriétés immobilières	Encadré
Chypre	Taxe sur les entreprises	Grandes villes		
Hongrie	Taxe communale sur les activités des entreprises	Communes	Nombre d'employés et marges	

Source : DEXIA, 2004

- 2 -

Une typologie des systèmes fiscaux rencontrés dans l'Union Européenne

Établir une typologie sur des éléments non quantitatifs se heurte à des difficultés puisque si les extrêmes sont facilement identifiables, les cas centraux le sont moins. Le processus de décentralisation n'est pas achevé dans les anciens Etats centralisés d'Europe Centrale et Orientale ce qui rend leur classification difficile. Après des périodes où la décentralisation a fait de rapides progrès et des périodes durant lesquelles la dynamique de la décentralisation a été freinée (face aux craintes d'effritement de la cohésion sociale), la situation actuelle ne traduit pas l'esprit final de lois de décentralisation trop récentes pour que leurs conséquences pratiques sur les budgets locaux soient observables.

La Hongrie et la Pologne ont été les premiers pays en transition à réformer leur système intergouvernemental et sont aujourd'hui les pays les plus décentralisés de cette zone tandis que la Slovaquie n'a pas encore réussi à transférer suffisamment de compétences aux collectivités locales (ces dernières n'assurent que 7% des dépenses publiques totales). Le classement de ces nouveaux entrants n'est donc que temporaire tant qu'ils n'ont pas fini leur transition vers leur structure décentralisée ultime. Les figures 1, 2, 3 et 4 illustrent cette évolution du degré de décentralisation au moyen de l'indicateur de pouvoir discrétionnaire des gouvernements locaux sur les recettes fiscales. Cette mesure mise au point par l'OCDE est basée sur une classification des recettes fiscales par la proportion des recettes fiscales locales sur laquelle les gouvernements locaux ont l'entière discrétion de fixer les taux statutaires et/ou l'assiette fiscale au sein des recettes fiscales consolidées nationales (figure 5).

L'objectif est de distinguer les principaux traits caractéristiques des groupes de pays identifiés, tant au niveau des modes d'imposition pratiqués que des marges de manœuvre disponibles aux différents échelons infra étatiques.

Ces caractéristiques apparaissent dans les figures 1 à 4. Les groupes de pays délimités sont scindés en différents sous-groupes pour tenir compte de différences au niveau des marges de manœuvre fiscale. La figure 5 représente deux indicateurs de décentralisation fiscale : la part des recettes fiscales locales dans les recettes fiscales consolidées et la part des recettes fiscales propres autonomes (i.e. recettes sur lesquelles les collectivités locales maîtrisent la base et/ou le taux d'imposition). Les différents sous-groupes y sont délimités. De manière très schématique, les différentes structures fiscales observées dans l'Union Européenne sont représentées au moyen du tableau 3.

- Le premier groupe correspond à des pays fortement décentralisés dans lesquels le taux d'impôt sur le revenu est déterminé à la fois à l'échelon national et local. Un impôt foncier peut également exister à l'échelon local.
- Dans le deuxième groupe, l'activité des entreprises est imposée aux différents échelons administratifs.
- Enfin le troisième groupe regroupe des pays à tendance centralisatrice dans lesquels les recettes fiscales proviennent de transferts de l'échelon central et de l'impôt foncier. Une faible part des dépenses publiques est menée à l'échelon local.

Figures 1 à 4

Part des recettes fiscales propres autonomes des gouvernements locaux dans les recettes fiscales consolidées nationales Source : OCDE (2002)

Figure 1 - Pays les moins décentralisés de l'UE 15

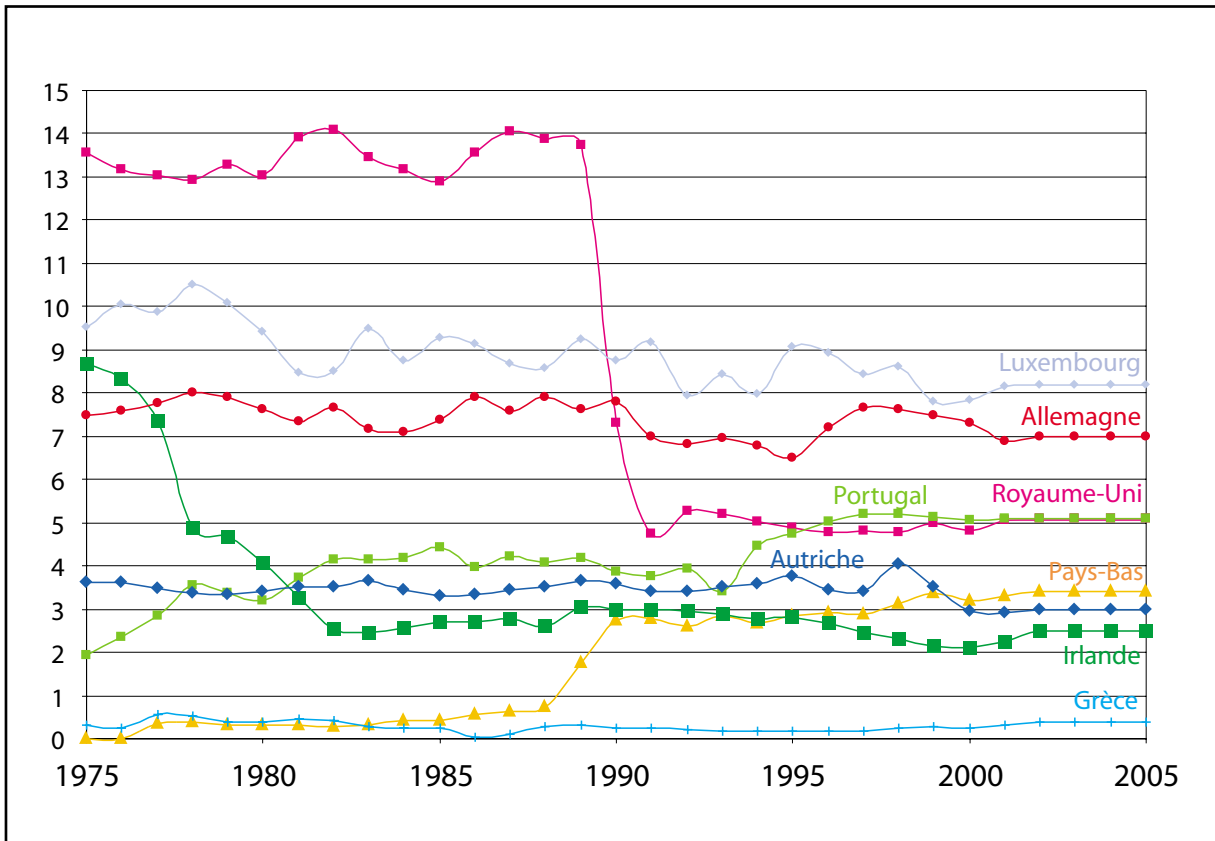


Figure 2 - Pays unitaires à forte structure régionalisée

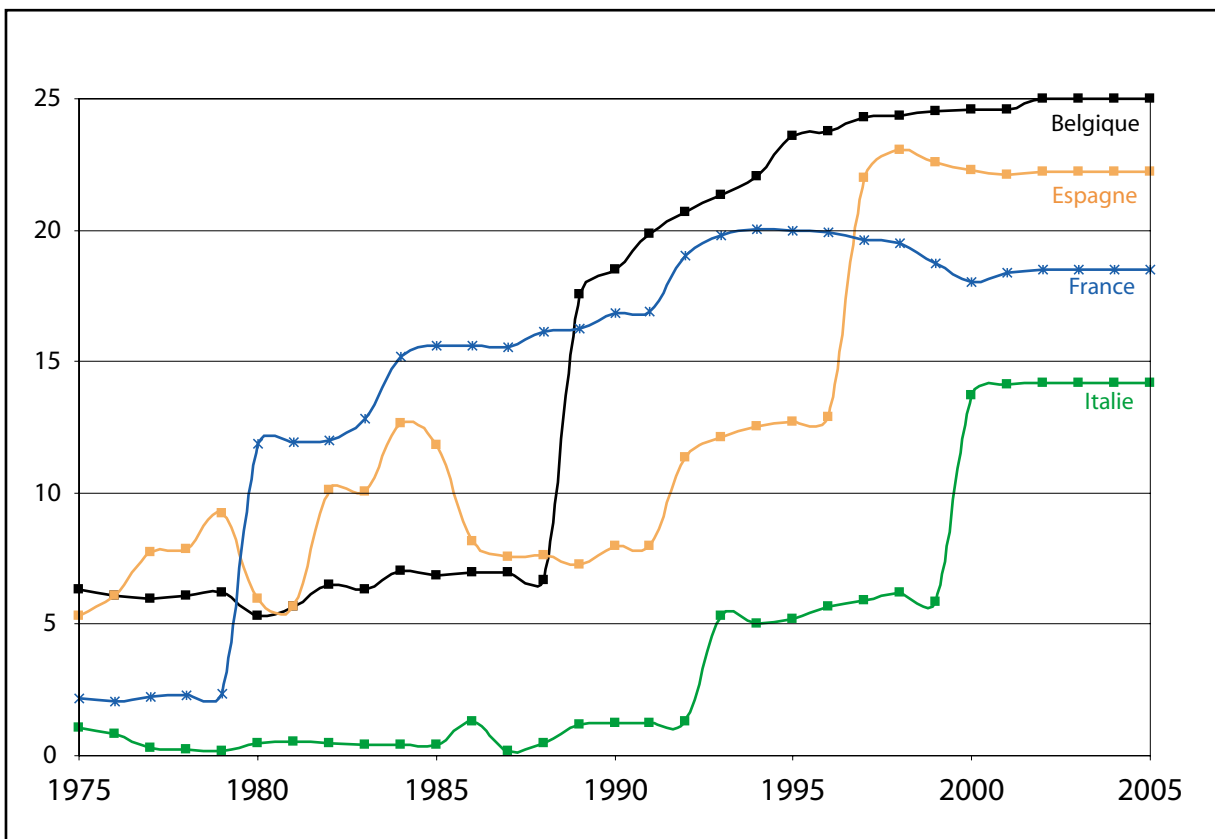


Figure 3 - Pays scandinaves

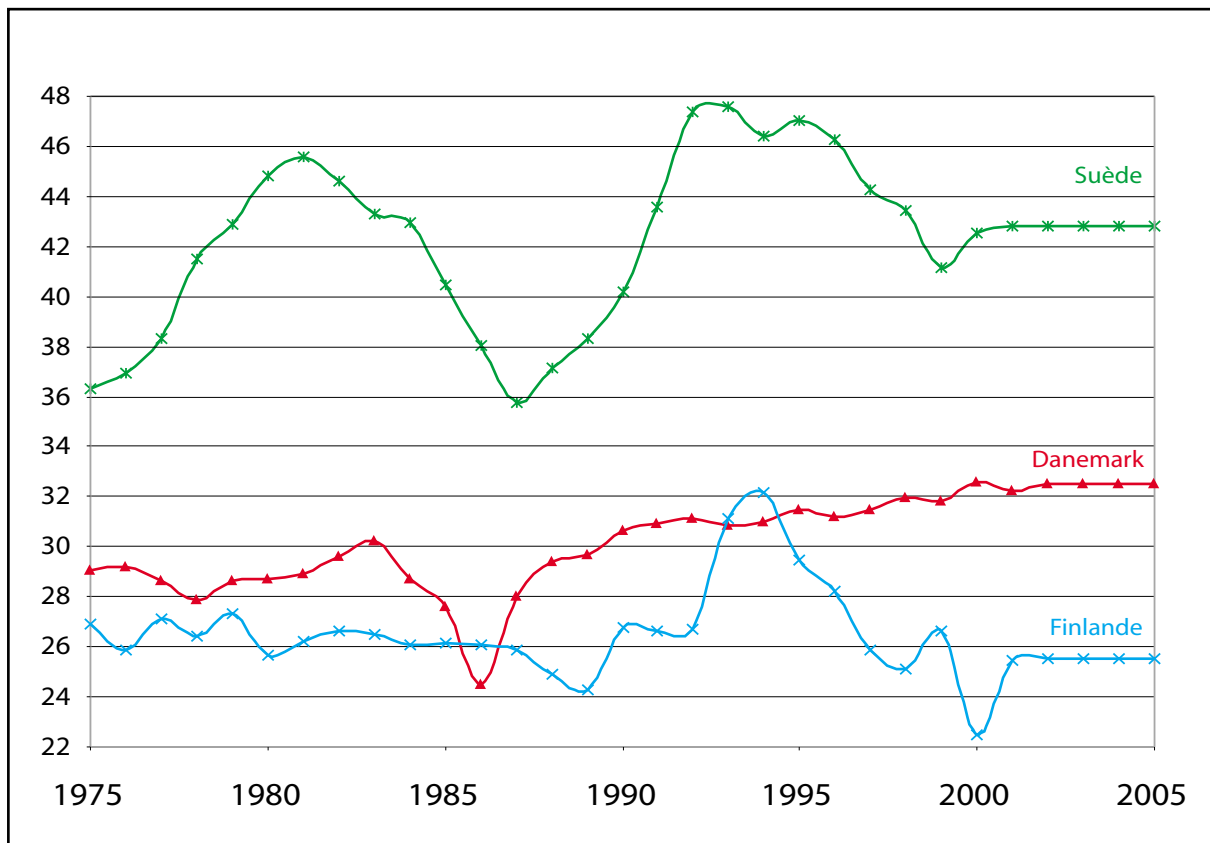
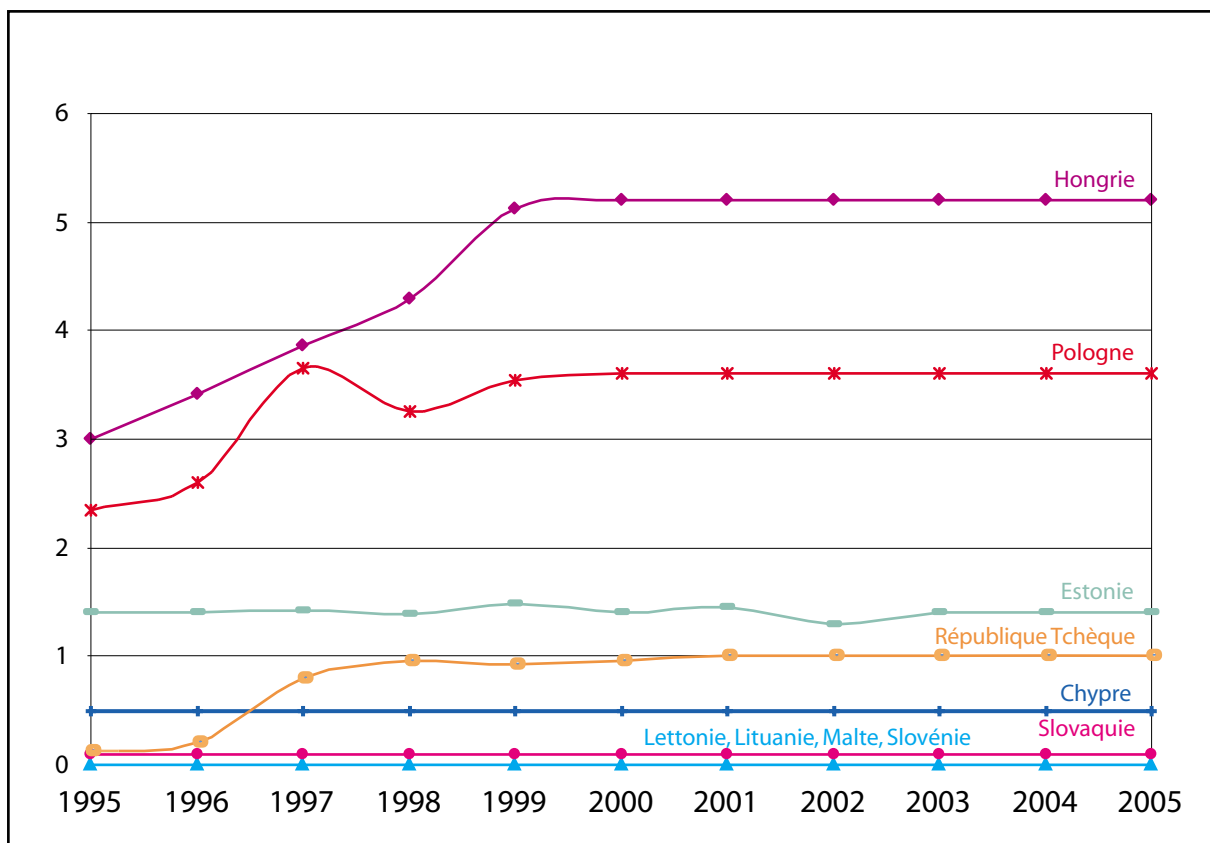


Figure 4 - Nouveaux pays membres



Figures 5 Autonomie fiscale des gouvernements locaux

Source : OCDE (2002)

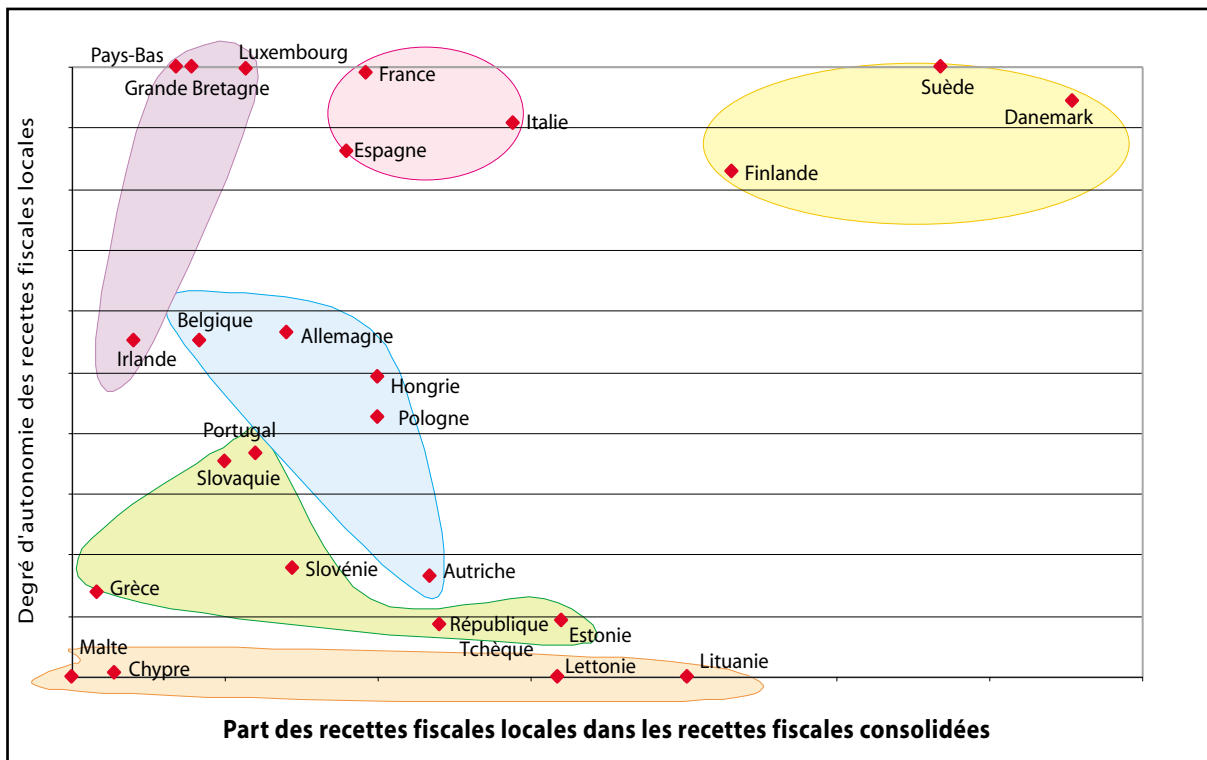


Tableau 3 Synthèse de la répartition des instruments fiscaux disponibles aux différents échelons administratifs

	Groupe 1 : pays fortement décentralisés (impôt empilé sur le travail)			Groupe 2 : pays décentralisés (impôt empilé sur le capital)			Groupe 3 : pays à tendance centralisatrice et centralisés		
Etat central	TVA	Impôt sur les Sociétés	Impôt sur le Revenu	TVA	Impôt sur les Sociétés	Impôt sur le Revenu	TVA	Impôt sur les Sociétés	Impôt sur le Revenu
Régions (ou Etats fédérés)					Taxe sur l'activité économique	Impôt sur le Revenu*			
Départements			Impôt sur le Revenu		Taxe sur l'activité économique	Impôt sur le Revenu*			
Communes		Taxe Foncière	Impôt sur le Revenu		Taxe foncière et Taxe sur l'activité économique	Impôt sur le Revenu*		Taxe foncière**	

* Uniquement en Espagne et en Italie.

** Dans les pays les plus centralisés (Grèce, Chypre...), la marge de manœuvre sur le taux d'imposition est très faible.

- 2.1 -**Les États Unitaires fortement décentralisés : les pays scandinaves**

Dans ces pays, les recettes fiscales propres représentent plus de 40% des recettes des collectivités territoriales et ces dernières disposent de fortes marges de manœuvre dans la fixation des taux d'imposition comme l'illustre la figure 3 (le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales sur les taux d'imposition se situe à un niveau significativement supérieur aux autres États-membres, compris entre 20 et 50%). Le principal impôt est l'impôt sur le revenu personnel qui rapporte entre 30 et 40% des recettes fiscales du gouvernement central et plus de 90% des recettes fiscales locales. Si six pays (dont la Belgique, l'Italie et l'Espagne) utilisent à l'échelon local l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'importance de cet impôt comme mode de financement et la liberté dans le choix du taux d'imposition caractérisent les États unitaires très décentralisés du Nord de l'Europe. Cet impôt correspond à un impôt empilé dans ces trois pays, prélevé par l'ensemble des échelons administratifs existants (gouvernements locaux et gouvernement central). Le reste des recettes fiscales locales provient des taxes foncières (qui touchent ou non les entreprises). Les nombreux droits d'accise sont levés par le gouvernement central.

Un fort degré de redistribution et des compétences très étendues dans le domaine social sont ainsi assurées par les collectivités locales. Cette spécificité des pays nordiques est à l'opposé du "consensus" sur l'attribution du pouvoir d'imposition qui veut que l'imposition progressive, destinée à servir des objectifs de redistribution, incombe au gouvernement central en raison d'une mobilité plus faible des ménages entre pays qu'entre collectivités locales. Un tel choix pourrait être néfaste pour ces pays mais l'utilisation de subventions du gouvernement central vers les gouvernements locaux, la volonté de neutraliser un gouvernement central Leviathan⁴ par une décentralisation poussée des pouvoirs fiscaux et les jeux stratégiques entre gouvernements de différents échelons sont des facteurs clés de la réussite du modèle fiscal-social scandinave. La France a également un système social extrêmement solidaire mais le poids supérieur des prélèvements obligatoires et de la fiscalité sur les entreprises peuvent décourager les acteurs économiques et expliquer le fort écart de croissance économique et de chômage entre la France et les pays scandinaves.

- 2.2 -**Les pays à imposition superposée du capital : États unitaires régionalisés et États à structure fédérale**

Dans cette catégorie sont regroupés des pays de structures institutionnelles différentes mais présentant des similitudes au niveau de l'imposition locale du capital. Ce groupe compte deux États unitaires à structure fortement régionalisée : l'Espagne et l'Italie. L'Espagne, pays autocratique fortement centralisé pendant près de quarante ans, a entrepris en vingt-cinq ans de profonds changements institutionnels (dont les effets sur l'autonomie fiscale locale sont visibles sur la figure 2), qui en font aujourd'hui un pays très décentralisé grâce aux progrès de la démocratie et à la double influence de l'évolution des pouvoirs des régions (avec la création des Communautés Autonomes) et de son intégration à la Communauté Économique Européenne. Souvent présentée à tort comme l'archétype d'un pays fortement centralisé, la France a une autonomie financière locale plus étendue et plus forte que beaucoup de pays unitaires d'Union Européenne (Gilbert, 2001) ce qui la rapproche des États régionalisés précédents. Les États fédéraux composent un deuxième sous-groupe : l'Autriche, l'Allemagne et la Belgique ont un ou deux échelons administratifs au-dessous des États fédérés et certaines compétences exercées dans les États unitaires par les collectivités locales peuvent se trouver exercées par les États fédérés, d'où des dépenses locales moins importantes. Enfin, la Pologne et la Hongrie sont les plus décentralisés des nouveaux pays membres et détiennent plusieurs échelons de gouvernement possédant une certaine autonomie tant en matière de recettes que de dépenses. Le faible poids de l'échelon "régional", comme réminiscence du régime politique passé, les rapproche des États fédéraux.

Premier sous-groupe : les États régionalisés

Les collectivités locales aux différents échelons perçoivent le produit de l'imposition des entreprises dont elles ont décidé le taux d'imposition. L'impôt local sur les activités économiques est prélevé aux différents échelons administratifs. Un impôt additionnel sur le revenu des personnes physiques assure le financement des Communautés autonomes en Espagne et des trois échelons locaux en Italie.

S'il existe quarante impôts locaux en France, seuls quatre d'entre eux assurent la plus grande part des recettes fiscales locales : la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Ces impôts sont empilés : l'ensemble des collectivités locales françaises (communes, départements, régions voire groupements intercommunaux) fixent chacun de manière indépendante leur propre taux d'imposition sur ces mêmes bases d'imposition.

⁴ Pour l'école des choix publics, un Leviathan est un décideur public qui recherche son intérêt personnel dans la définition des politiques publiques et non l'intérêt collectif.

Deuxième sous-groupe : des Etats à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) et les PECO les plus décentralisés (Pologne et Hongrie)

Le trait caractéristique aux Etats fédéraux est l'absence de recettes fiscales propres des Etats fédérés : le produit des impôts prélevés par l'Etat fédéral est partagé entre la fédération, les Etats fédérés et les communes. C'est le cas en Autriche et en Allemagne pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la Taxe sur la Valeur Ajoutée. En revanche, si les recettes de la taxe professionnelle sont partagées en Allemagne entre ces trois échelons, le taux d'imposition est fixé au niveau communal. Les Etats fédérés ne maîtrisent pas le montant de leurs recettes mais bénéficient au total d'une part des recettes fiscales supérieure à celle des gouvernements locaux (22% contre 6,8%). En Belgique, les Etats fédérés disposent de transferts de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA tandis que les communes fixent un taux additionnel sur le précompte immobilier et sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques.

La Hongrie apparaît comme le pays le plus décentralisé des PECO : les recettes totales des collectivités locales sont composées à 20% par des recettes fiscales propres (provenant de la taxe foncière et de la taxe sur les activités des entreprises) et à 11% par des recettes fiscales partagées (les gouvernements locaux reçoivent une part de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les véhicules à moteur). Le grand nombre de tâches dévolues au secteur local explique que les budgets locaux s'équilibrent grâce à l'importance des transferts provenant d'autres parties du secteur public. Suite au changement de régime politique, seules la Hongrie et la Pologne ont maintenu un niveau de décentralisation territoriale au-dessus des communes. Mais leurs fonctions sont définies comme subsidiaires par rapport à celles des communes et ils ne détiennent pas de ressources propres, un peu comme les Etats fédérés dans les Etats fédéraux. Cet échelon ne reçoit que des subventions et des aides du gouvernement central. Comme dans les pays scandinaves, les collectivités locales en Hongrie et en Pologne ont la responsabilité du financement du système éducatif et du système de santé.

- 2.3 -

Pays à tendance centralisatrice : un faible pouvoir discrétionnaire des gouvernements locaux sur leurs recettes fiscales

Trois sous-groupes se distinguent au sein du groupe des pays à tendance centralisatrice :

- des pays dans lesquels les gouvernements locaux disposent d'un nombre très limité d'instruments fiscaux mais pour lesquels ils ont une quasi-totale autonomie de gestion (Royaume-Uni,

Luxembourg, Pays-Bas et Irlande dans une moindre mesure) ;
- des pays ayant davantage d'instruments fiscaux disponibles mais sur lesquels leur marge de manœuvre fiscale est moins grande (Portugal, Grèce, Slovaquie, Slovaquie, Estonie et République Tchèque) ;
- des pays qui ne perçoivent presque exclusivement que des impôts prélevés par l'échelon central et sur lesquels ils n'ont aucune marge de manœuvre : à l'exception de la Grèce, il s'agit surtout des nouveaux pays membres (Chypre, Malte, Lettonie et Lituanie).

Des pays à tendance centralisatrice où l'Etat se désengage de certains services publics

L'autonomie financière locale est faible au Royaume-Uni en raison de l'étroitesse des bases de fiscalité et des contraintes posées par l'Etat dans le versement de ses diverses participations. La seule ressource fiscale dont disposent les collectivités anglaises est l'impôt foncier pesant sur les entreprises. La taxe professionnelle est nationale ; son produit est transféré aux collectivités. Seuls les comtés en Irlande disposent de recettes fiscales propres (issues de la taxe foncière sur les entreprises) et les régions quant à elles n'ont pour financement que les contributions des collectivités locales de leur territoire. Cette situation s'explique en partie par le modèle social beveridgien en place : dans ce modèle, l'Etat se retire de plus en plus de son rôle traditionnel de fournisseur direct de services sociaux, privatise ces services en faisant appel à des organisations à but lucratif et cible son action sur les personnes à faibles revenus. Avec le recours aux délégations de services publics, le poids des dépenses locales est plus faible et justifie la diminution de la part des recettes fiscales locales dans les recettes fiscales consolidées dès le début des années 1980 en Irlande et à partir de 1990 au Royaume-Uni (figure 1 supra).

Même si les communes aux Pays-Bas sont dotées de compétences dans la fixation du taux de l'impôt foncier, le faible poids des recettes fiscales locales au sein des recettes fiscales totales (3,9%) et une part de dépenses publiques locales comparable à celle de l'Irlande (36%) permettent de classer ce pays dans cette catégorie. Mais le poids des recettes fiscales du gouvernement central est plus faible aux Pays-bas qu'au Royaume-Uni et en Irlande en raison du poids important des fonds de Sécurité Sociale dans le cadre du régime de gestion.

Un groupe intermédiaire : une décentralisation à approfondir dans les petits pays pauvres d'Europe de l'Est et dans les pays pauvres d'Europe du Sud

Les pays de ce sous-groupe ont une autonomie fiscale plus faible sur leurs instruments fiscaux mais ce trait est compensé par un poids plus important des recettes fiscales propres au sein de leurs budgets locaux. Le financement du budget des communes

repose sur la taxe foncière complétée par quelques droits d'acise. Dans l'ensemble de ces pays, seules les communes lèvent l'impôt au niveau local.

Dans les anciens pays communistes, les échelons au dessus des communes n'ont pas de compétences : leur création récente vise à se rapprocher de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques de l'Union européenne et ne répond à aucun objectif de décentralisation fiscale. En effet, le changement de régime s'est traduit par une vive réaction contre cet échelon intermédiaire d'administration territoriale, ancien relais du gouvernement central. Le niveau communal est donc le seul niveau de décentralisation territoriale. Mais la poursuite de la décentralisation rend indispensable d'établir des collectivités intermédiaires capables d'accueillir des compétences trop larges pour être transférées aux seules communes. Les communes ont, en effet, de nouvelles responsabilités en matière d'éducation et de santé depuis 2001 en Slovaquie et en Estonie. Les régions nouvellement créées en Slovaquie ont également reçu des compétences dans ces domaines mais sans bénéficier de marges de manœuvre accrues dans le financement de ces responsabilités.

Ce groupe compte aussi le Portugal qui est proche de la Slovaquie au niveau du poids des recettes fiscales locales et du pouvoir discrétionnaire des gouvernements locaux sur ces recettes (figure 5). Enfin, en Grèce, la première source de recettes fiscales des communes est la taxe de nettoyage et

d'électrification des sites publics, suivi de l'impôt foncier. Les recettes communales reposent principalement sur des transferts financiers. Alors qu'il existe un échelon départemental depuis 1994, les compétences de celui-ci (limitées aux affaires d'intérêt départemental en matière d'urbanisme et de logement) sont presque exclusivement financées par des transferts.

Des pays centralisés : la poursuite de la décentralisation dans les nouveaux pays membres, anciens paradis fiscaux ou anciens pays communistes

Chypre et Malte peuvent être considérées comme des Etats centralisés : la part des recettes fiscales revenant aux gouvernements locaux y est inférieure à 2% et les gouvernements locaux n'ont presque aucune marge de manœuvre sur les recettes fiscales perçues. L'étendue des compétences de l'échelon local est très réduite : les dépenses publiques locales représentent moins de 5% des dépenses publiques totales, notamment en raison de l'absence de responsabilité du niveau communal en matière d'éducation.

Dans les anciens pays communistes, seules les communes détiennent des recettes fiscales propres tirées de l'impôt foncier. Mais les communes ne disposent d'aucune marge de manœuvre sur ces recettes fiscales. La création de régions est au stade de la réflexion en Lettonie et Lituanie.

- 3 -

Quels sont les enjeux de cette diversité de situations pour la construction européenne ?

La typologie souligne des différences dans les instruments fiscaux autonomes des gouvernements locaux. L'intensité des interactions fiscales au sein de chaque pays dépendant du degré de mobilité des bases fiscales locales et des marges de manœuvre des gouvernements locaux sur les taux d'imposition, la concurrence pour attirer les entreprises, qui est souvent plus forte que celle qui vise les ménages, sera donc plus intense dans les pays dans lesquels l'impôt local touche l'activité économique.

- 3.1 -

Interactions fiscales au niveau local : des effets trop souvent oubliés

Les interactions fiscales résultent du fait que les décisions fiscales prises par une autorité indépendante sont influencées par les décisions fiscales prises par les autorités voisines. Au sein d'un pays, deux types d'interactions fiscales sont à prendre en compte : les interactions fiscales horizontales (i.e. entre des collectivités appartenant au même échelon administratif) et verticales (i.e. entre des collectivités appartenant à différents échelons de la hiérarchie administrative et détenant une base fiscale commune). Dans les modèles de concurrence fiscale, l'existence dans une économie décentralisée d'une base fiscale mobile

introduit une rivalité entre les gouvernements locaux qui adoptent alors un comportement non coopératif. Les taux d'imposition et l'offre de biens publics locaux sont fixés à un niveau "trop bas". A ces interactions fiscales horizontales s'ajoutent des interactions fiscales verticales provenant de la superposition de plusieurs niveaux de gouvernements imposant une base fiscale commune. Le choix fiscal d'un échelon de gouvernement a alors un impact sur le budget d'un autre échelon de gouvernement : chaque échelon négligeant l'impact négatif de l'augmentation de son taux d'imposition sur la base fiscale des autres échelons, le taux d'imposition qui en résulte est trop élevé.

Au niveau local, la base fiscale la plus mobile est le capital des entreprises. De nombreux travaux économétriques existent sur les Etats-Unis et se sont développés plus récemment en Europe. Que ce soit en France, en Espagne ou en Italie, les décisions fiscales des gouvernements locaux portant sur les impôts sur les entreprises seraient conduites par un processus de concurrence fiscale. Ce mimétisme fiscal apparaît également entre l'échelon départemental et l'échelon communal en France. Ce phénomène apparent dans les Etats régionalisés l'est également dans les Etats fédéraux tels l'Allemagne et la Belgique. Mais en Allemagne,

si les taux d'imposition choisis entre communes sont positivement liés sur la taxe locale sur les entreprises, une relation inverse a lieu entre échelons. Enfin, s'il existe des comportements mimétiques au Royaume-Uni entre districts sur l'impôt foncier frappant ménages et entreprises, il n'y a pas néanmoins d'interactions fiscales verticales entre districts et comtés. Mais on ne sait quasiment rien sur les interactions que peut générer la cohabitation entre systèmes fiscaux locaux différents.

- 3.2 -

Concurrence fiscale entre Etats-membres et localisation des activités économiques : le poids des facteurs locaux

Contrairement aux craintes de la Commission européenne, la course au moins-disant fiscal est restée contenue dans l'Union Européenne des Quinze. Mais l'arrivée des dix nouveaux Etats-membres a marqué un tournant puisque ceux-ci cherchent à favoriser la localisation des facteurs de production mobiles sur leur territoire au moyen de taux d'imposition des sociétés très attractifs. Mais aujourd'hui, les possibilités d'optimisation fiscale conduisent les entreprises à séparer leur choix de localisation des bases d'imposition de celui de l'activité de production. Avec l'optimisation fiscale, le choix de localisation d'une firme tient moins compte de l'imposition des bénéficiaires pratiquée dans les différents pays, tant qu'une filiale est localisée dans un pays à basse imposition. Ce choix relève, en outre, d'un processus séquentiel au cours duquel la fiscalité n'interviendrait qu'une fois que le continent et le pays ont été définis (en fonction de facteurs de coût de production, de qualité de l'environnement de production et de facteurs juridiques et géographiques), pour discriminer entre des collectivités locales alternatives (Mayer et Mucchielli, 1999). Les différences en matière de fiscalité locale (tant au niveau des taux pratiqués que des infrastructures publiques locales disponibles en contrepartie) ont alors encore davantage d'impact sur les choix de localisation.

CONCLUSION

Les réflexions de l'Union Européenne en matière de fiscalité se sont longtemps concentrées sur les possibilités d'harmonisation des taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Or une telle harmonisation remettrait en cause les choix économiques et sociaux qui sous-tendent ces prélèvements : alors que pratiquer des taux élevés reflète une volonté d'offrir des services publics importants et de qualité, la faiblesse des taux de prélèvement n'est pas nécessairement synonymes de concurrence fiscale déloyale mais résulte d'un choix de société. En outre, avec l'optimisation fiscale s'opère une déconnexion entre choix de localisation nationale des bases d'imposition et choix de localisation nationale de l'activité économique des firmes. Cette situation évite les

effets dramatiques sur l'emploi, mais le transfert des bases d'imposition vers les pays à fiscalité faible risque de générer de problèmes de financement des dépenses publiques et un report du poids de ce financement sur les ménages.

La localisation des activités repose sur des facteurs fiscaux principalement au niveau local, d'autant que, contrairement à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, il est difficile d'échapper au paiement de l'impôt foncier. Bien que le nombre d'instruments fiscaux potentiellement disponibles aux gouvernements locaux soit restreint, les structures fiscales locales sont très différentes d'un pays à l'autre, tant au niveau des impôts utilisés que des marges de manœuvre disponibles dans la fixation de ces impôts. Cette diversité n'est pas sans effet sur les interactions fiscales rencontrées au sein des Etats membres de l'Union Européenne. Mais les interactions fiscales entre collectivités locales de pays présentant des structures fiscales locales différentes restent un champ d'étude inexploré malgré l'impact croissant qu'aura la fiscalité locale dans les choix de localisation.

Bibliographie indicative

Commission européenne (2000), Inventaire des impôts perçus dans les Etats-membres de l'Union Européenne, 17^e édition, Publications Officielles des Communautés européennes.

Conseil d'Analyse Économique (2003), "Compétitivité", Rapport du CAE, No. 40, La documentation française, Paris.

Conseil d'Analyse Économique (2005), "Croissance équitable et concurrence fiscale", Rapport du CAE, No. 56, La documentation française, Paris.

Conseil des Impôts (2004), La concurrence fiscale et l'entreprise, Vingt-deuxième rapport au Président de la République, Journal Officiel.

DEXIA (2004), Les finances locales dans les 25 pays de l'Union Européenne, 18^e édition.

Gilbert G. (2001), "Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : Tendances et perspectives", Document de travail.

Jarass L., Obermair G.M. (2000), Structures of the tax systems in Estonia, Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovenia, Final Report commissioned by the European Commission.

Madiès T., Paty S., Rocaboy Y. (2005), "Externalités fiscales horizontales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier ?", Revue d'Économie Politique, 115(1), pp.1-47.

Mayer T., Mucchielli J.L. (1999), "La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises en Europe", Economie et Statistique, n°326/327, pp.159-176.

OECD (2002a), "Fiscal design surveys across levels of government", OECD Tax Policy Studies, No. 7, Paris.

OECD (2002b), Fiscal decentralization in EU applicant states and selected EU member states, Report prepared for the workshop on "Decentralization: trends, perspective and issues at the threshold of EU enlargement", Denmark, October 10-11, 2002.

Parlement européen (2003), Fiscalité en Europe : développements récents, Série Affaires économiques 03-2003, Luxembourg, Publications Officielles des Communautés européennes.



VIENT DE PARAÎTRE...

La Pologne dans l'Europe. Une intégration achevée ?

Cahiers lillois d'économie et de sociologie
n° hors-série 2005 – 242 p. – 21 euros

Ouvrage coordonné par Bernard Dupont,
économiste au MÉDEE
(Mécanismes économiques et dynamiques des espaces européens),
Université de Lille 1

En devenant membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, la Pologne a mis officiellement fin à sa phase de transition vers la démocratie et l'économie de marché. Son intégration dans le capitalisme occidental est-elle pour autant complète ? De nombreux faits suggèrent que le processus de transformations économiques et sociales n'est pas achevé et que la trajectoire polonaise présente un profil singulier, éloigné du modèle idéal prôné par les experts de l'UE. De nouvelles analyses sont nécessaires. Cet ouvrage propose sept articles, signés par des chercheurs économistes ou sociologues spécialistes de ce pays, concernant les aspects les plus sensibles de la Pologne contemporaine.



SOMMAIRE

Bernard Dupont, *Présentation*
Andrzej Dudzinski,
La Pologne à l'heure de son accession à l'Union européenne : un ralentissement structurel ?
Krystyna Szymkiewicz,
L'évolution du secteur bancaire et le financement de l'activité économique en Pologne
Renata Stawarska, *Short and Long Term financial Implications of Eastern Enlargement for Poland and the European Union*
Barbara Gaciarz et Włodzimierz Pankow,
Les barrières au développement de l'autonomie territoriale en Pologne
Barbara Despiney-Zochowska,
Les transformations de l'agriculture polonaise face à la réforme de la PAC
Bernard Dupont et Maryline Dupont-Dobrzynski,
Stratégie européenne pour l'emploi : ce que l'Europe veut, ce que la Pologne peut
Barbara Gaciarz et Włodzimierz Pankow,
Consensual Democracy and the Political Market in Poland

BON DE COMMANDE

Vous pouvez effectuer votre commande par Internet en vous rendant sur le site des Éditions de l'Harmattan :

www.editions-harmattan.fr

Éditions de l'Harmattan,
5-7 rue de l'École polytechnique,
75005 Paris.



CONTACTS

Lettre Jean Monnet

Vous pouvez adresser vos contributions à :

Florence HUART

MÉDEE

Faculté des Sciences Économiques et Sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél.: 03 20 33 63 71 - Fax : 03 20 43 66 55
Messagerie : florence.huart@univ-lille1.fr

Pôle Jean Monnet

Philippe ROLLET

Faculté des Sciences Économiques et Sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél. : 03 20 33 63 44 - Fax : 03 20 43 67 67
Messagerie : philippe.rollet@univ-lille1.fr



RETROUVEZ-NOUS
SUR LE WEB !

<http://www.univ-lille1.fr/sceco>



LES MANIFESTATIONS DU PÔLE Séminaire IPECO

Intégration des pays d'Europe centrale et orientale

Le séminaire IPECO est consacré aux problèmes économiques et sociaux rencontrés par les pays d'Europe Centrale et Orientale nouveaux adhérents ou en voie d'adhésion à l'Union européenne. Il est ouvert à un large public et volontairement interdisciplinaire afin de croiser les approches théoriques et méthodologiques.

Des spécialistes reconnus – économistes, sociologues, juristes, politologues, civilisationnistes et experts de l'Union européenne – sont invités pour animer des conférences portant sur l'actualité et la théorie de l'intégration.

Les conférences prennent la forme d'un exposé suivi de questions. Elles se tiennent le jeudi à 17 heures 30 dans le cadre de l'IFRESI (Institut Fédératif de Recherche sur les Economies et les Sociétés Industrielles. 2, rue des canoniers 59800 Lille).

Le calendrier des interventions au dernier semestre 2005 est le suivant :

Jeudi 29 septembre 2005 :

Katarzyna STABRYLA

(assistante au département des finances de l'Université de Cracovie)
sur le thème "Le rôle du budget de l'Union européenne dans l'intégration sociale et économique."

Jeudi 10 novembre 2005 :

Evguénia DRAGANOVA-MADELAINE

(chercheuse au Lab.RII, Université du littoral Côte d'Opale ;
auteur de *La Bulgarie face à l'Europe. De la transition à l'intégration*),
sur le thème "La Bulgarie hier... et aujourd'hui."

Jeudi 15 décembre 2005 :

Andrzej DUDZINSKI

(chercheur à ARQADE, Université de Toulouse 1)
sur le thème " Asymétrie de rationalité et intégration des PECO dans l'UE."

Pour tout renseignement, contacter
Bernard Dupont (MÉDEE, Université de Lille 1)

Bernard.Dupont@univ-lille1.fr

Médee

Mécanismes Économiques
et Dynamiques des Espaces Européens

Directeur du laboratoire :

Hubert JAYET

Faculté des sciences économiques et sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél.: 03 20 43 65 98 - Fax : 03 20 43 67 68
Messagerie : Hubert.Jayet@univ-lille1.fr

Secrétariat du Médee :

Claire CARDON

Tél. : 03 20 33 63 44
Messagerie : medee@univ-lille1.fr