

Les impôts locaux contre les impôts d'État

Pascal SALIN*

C'est l'État qui, en France, détermine la structure fiscale des collectivités locales, même si ces dernières disposent d'une marge de manœuvre dans la détermination des taux. Mais nombreux sont ceux qui s'indignent, par exemple, de ce que le prix de la vignette automobile ne soit plus le même dans toutes les régions de France. On est en effet naturellement tenté de penser qu'il n'est pas « normal » d'avoir une fiscalité diversifiée à l'intérieur d'un même pays et qu'il conviendrait par conséquent d'« harmoniser » les régimes fiscaux. De ce point de vue, il y a une parenté évidente entre les problèmes de la fiscalité locale et les problèmes de la fiscalité en Europe. On considère en effet que le « marché unique » européen implique que les pays de la C.E.E. deviennent l'équivalent d'un « seul pays » et qu'il est par conséquent inconcevable que les fiscalités diffèrent, ou, tout au moins, que les taux de certains impôts ne soient pas identiques, d'où les multiples appels à l'« harmonisation » des fiscalités en Europe.

C'est ce type de raisonnement - ou de réaction spontanée - que nous souhaitons mettre en cause. Nous montrerons tout d'abord que la différenciation des fiscalités ne présente pas les inconvénients qu'on lui attribue en général (section I). Nous présenterons ensuite les raisons qui militent au contraire en faveur de la « concurrence fiscale » à l'intérieur d'une même nation (section II). Nous proposerons enfin l'utilisation d'une nouvelle approche des rapports entre l'État et les collectivités locales, à savoir le « principe de subsidiarité fiscale ».

(*) Professeur à l'Université Paris IX-Dauphine.

I. — LA DIFFÉRENCIATION DES IMPÔTS

Nous avons démontré à plusieurs reprises pourquoi l'intégration économique européenne n'impliquait pas l'harmonisation fiscale, en particulier à propos de la TVA. Le raisonnement que l'on doit faire au sujet de la fiscalité locale est évidemment très proche et il n'est donc peut-être pas inutile de rappeler les grandes lignes de notre critique à l'égard des projets d'harmonisation fiscale en Europe. Elle constitue en réalité une application pure et simple d'un principe fondamental de l'échange international et, plus généralement, de toute économie d'échange, à savoir que les transactions s'expliquent non pas par des avantages absolus de « compétitivité » entre différents producteurs, mais par des différences relatives (des différences de coûts comparatifs).

Prenons le cas de la TVA à titre d'exemple. On peut montrer - en supposant pour le moment qu'il existe un seul taux de TVA appelé « taux normal », dans chaque pays - qu'il est absolument indifférent d'avoir un système dans lequel les exportations se font taxe incluse ou un système dans lequel elles se font taxe exclue, puisque, précisément, les échanges dépendent des seuls coûts comparatifs. Malheureusement, par ignorance de la théorie fondamentale du commerce international et de l'échange, on a adopté un système d'exportations taxe exclue, comme si les échanges entre des individus situés dans des pays différents étaient d'une nature différente des échanges entre individus situés sur le même territoire national. On songe maintenant à modifier ce système entre les pays européens sous le prétexte de « supprimer les frontières fiscales ». Il suffirait alors que des modifications de taux de change interviennent puisque les taux de change actuels reflètent des prix « taxe exclue » et que, dorénavant, ils devraient refléter des prix « taxe incluse ».

Mais comme on s'y refuse - pour des raisons qui nous paraissent contestables - on prétend que l'harmonisation des taux est nécessaire pour éviter des « écarts de compétitivité » entre pays. En fait, il n'en est rien en-dehors d'éventuels problèmes d'ajustement à court terme. En effet, en l'absence d'ajustements par les taux de change, des ajustements sont possibles par les niveaux absolus de prix (les prix augmentant relativement plus vite dans les pays où le taux « normal » de TVA est plus fai-

ble) et par des phénomènes de répercussion des impôts sur la rémunération des facteurs de production.

Mais laissons de côté ces problèmes d'harmonisation fiscale en Europe - pour lesquels nous nous permettons de renvoyer le lecteur intéressé aux références que nous avons données - et tournons-nous vers les problèmes de fiscalité locale. Pour cela, nous allons procéder par étapes en supposant, pour simplifier, qu'il existe deux collectivités locales dans un pays, que nous appellerons la « région A » et la « région B » (le raisonnement étant évidemment le même qu'il s'agisse de communes, de cantons, de départements ou de régions proprement dites). Supposons aussi pour commencer qu'il existe seulement un gouvernement central et pas de gouvernements locaux, que les facteurs de production sont relativement peu mobiles entre régions, alors que les produits sont mobiles et qu'il n'existe pas de rigidités susceptibles de rallonger les processus d'ajustement. Enfin, il existe une certaine structure des prix et une certaine structure des rémunérations qui resteront identiques aussi longtemps qu'un phénomène extérieur ne viendra pas les modifier (par exemple des progrès technologiques ou, bien sûr, des changements dans la fiscalité, comme nous allons le voir). Il existe donc des échanges de produits entre les deux régions du pays, compte tenu de leurs « avantages relatifs ».

Mais, supposons maintenant que des autorités publiques sont créées dans les deux régions et qu'à un moment donné les structures institutionnelles de la région A soient telles qu'elles font apparaître ce que l'on peut appeler un « bien collectif », c'est-à-dire un bien qu'il vaut mieux produire par des procédures de contrainte (l'impôt) que par des procédures volontaires (l'échange marchand). On décide de le financer par une TVA. Il est impossible pour les producteurs de la répercuter sur les prix de vente, ceux-ci étant les mêmes dans l'ensemble du pays et étant déterminés par la quantité de monnaie en circulation dont nous supposons évidemment qu'elle est constante.

S'il n'existait aucune rigidité « institutionnelle » dans la région A, le nouvel impôt serait très probablement répercuté sur la rémunération des facteurs de production : si, par exemple, la TVA est prélevée au taux de 10 %, tous les salaires, profits et rentes seraient amputés de 10 %. Et l'on peut souligner au passage qu'il est peut-être préférable d'analyser la TVA comme un impôt sur la rémunération des facteurs de production plutôt que comme un impôt sur la consommation.

Or, il existe deux sortes de « rigidités » qui peuvent modifier ce processus d'ajustement à plus ou moins long terme, des rigidités de type contractuel et des rigidités de type institutionnel. Les premières résultent du fait que les contrats ne peuvent pas être renégociés à tout moment et qu'ils engagent les parties, quoi qu'il arrive, pour une période plus ou moins longue. Ainsi, si un contrat de salaire a été conclu entre un entrepreneur et des salariés pour une certaine durée, l'entrepreneur ne

(1) Cf. « Exposé divergent sur le Rapport d'étape de la Commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992 » (« rapport Boiteux »). Paris, Ministère de l'Economie, des finances et de la privatisation, février 1988 ; « Le mythe de l'harmonisation fiscale », *Revue française d'économie* III, 3, été 1988, pp. 135-158 ; « The Case Against European Tax Harmonization », Inaugural Conference of the McGill Economics Center, Montréal, 17-19 mai 1989 (à paraître) ; « le mythe de l'harmonisation fiscale », *Le Figaro*, 8 janvier 1988 ; « Les défis fiscaux de 1992 », *Le Figaro*, 3 mars 1988.

124 REVUE FRANÇAISE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

peut pas répercuter immédiatement le nouvel impôt en diminuant les salaires. A court terme, il est seul à en supporter le poids, ce qui correspond au fait que le profit est une rémunération résiduelle. On peut d'ailleurs souligner au passage qu'une des caractéristiques les plus nuisibles de l'impôt, quel qu'il soit, tient justement à ce qu'il n'est généralement pas de nature contractuelle : la création d'un nouvel impôt, l'augmentation du taux d'un impôt existant peuvent être décidées par l'autorité publique de manière discrétionnaire. Des contrats qui ont été signés dans l'ignorance de ces changements ne l'auraient pas été, ou auraient été différents, si les contractants avaient pu prévoir ces changements (2).

L'ajustement se fera nécessairement, à plus long terme et au fur et à mesure que les contrats de salaires seront renégociés. Compte tenu de l'existence du nouvel impôt, en effet, les entrepreneurs seront conduits à refuser des augmentations de salaires qui auraient, sinon, été justifiées du fait des progrès de productivité. Lorsqu'un impôt existe depuis longtemps à un certain taux, on peut être à peu près certain qu'il a été répercuté sur les rémunérations des facteurs de production. C'est d'ailleurs pour cela qu'il n'est pas nécessaire d'harmoniser les taux d'impôt soit entre pays soit entre régions d'un même pays.

Mais dans le court terme, le nouvel impôt pose des problèmes d'ajustement à la région A, ce qui peut se traduire, par exemple, par une augmentation du chômage (les coûts de production y étant devenus trop élevés par rapport aux prix de vente déterminés dans l'ensemble du pays). La solution ne consiste évidemment pas à « obliger » la région B à adopter le même impôt, au même taux, pour que les deux régions soient sur un « pied d'égalité » et que les conditions de la concurrence ne soient pas « faussées ». Cette harmonisation imposerait tout simplement à la région B les coûts d'ajustement dont la région A souffre déjà. Autrement dit, l'harmonisation fiscale entre régions ne peut pas constituer un critère de décision valide. Le vrai problème ne consiste pas à étendre à la région B la charge d'ajustement due à un changement de la politique fiscale, mais d'éviter cette charge à la région A (par exemple en rendant les variations d'impôt prévisibles et en adoptant une approche « contractuelle » de l'impôt).

Quant aux rigidités institutionnelles, nous pouvons prendre pour exemple l'existence d'un salaire minimum. Supposons qu'il existe dans l'ensemble du pays et que certains salariés soient payés au niveau du salaire minimum au moment où le nouvel impôt est introduit. Il est alors impossible

de le répercuter sur les salaires, à court terme et même à long terme si le salaire minimum augmente à un taux voisin des progrès de la productivité. Le chômage est alors permanent. Il est évident qu'il n'y a, ici encore, aucune justification à une politique d'harmonisation fiscale entre les deux régions. Le problème n'est pas la différenciation des taux normaux entre régions - 10 % dans A et 0 % dans B - mais l'existence d'un salaire minimum qui empêche l'ajustement de la structure des coûts dans A.

Supposons maintenant que le même besoin de bien collectif se fasse sentir dans la région B, mais que les autorités publiques décident de le financer non pas par une TVA au taux de 10 %, mais par un impôt sur le revenu au taux de 10 %. Il n'est pas nécessaire de modifier les rémunérations payées au cours du processus de production, mais celles-ci sont amputées par la suite du montant de l'impôt sur le revenu. Le pouvoir d'achat des salariés et des entrepreneurs est finalement le même, que le financement du bien collectif soit assuré par l'impôt sur le revenu ou par la TVA. Seuls les processus d'ajustement diffèrent : l'ajustement est immédiat dans le cas de l'impôt sur le revenu, il peut être plus ou moins long dans le cas de la TVA et même repoussé *sine die* lorsque, par exemple, le salaire minimum est augmenté trop rapidement. Mais dans tous les cas, il existe nécessairement des modifications des structures productives, du fait de la modification de l'offre de travail (et, éventuellement, de l'offre d'épargne) de la part des titulaires de facteurs de production dont la rémunération nette s'est ainsi modifiée. Notre propos actuel n'est d'ailleurs pas d'analyser ces modifications, mais de souligner qu'il n'y a aucune raison d'harmoniser les systèmes fiscaux. En effet, la TVA et l'impôt sur le revenu, pris à titre d'exemples, constituent des moyens différents de prélever des ressources sur les contribuables et ils ne diffèrent éventuellement que du point de vue des processus d'ajustement en cas de changements (de taux ou d'assiette fiscale).

Dans l'exemple ci-dessus, nous avons donc supposé que, dans les deux régions, on s'est mis à produire un bien collectif dont la valeur représentait un même pourcentage des richesses produites dans chaque région (par exemple 10 %). D'une manière ou d'une autre les individus perdent un pouvoir d'achat individualisé de même montant, mais ils bénéficient désormais, par ailleurs, des services collectifs nouveaux. Pour comparer l'ancienne et la nouvelle situation, il faudrait pouvoir connaître les préférences des citoyens entre l'utilité qu'ils attribuent à ces services et celle qu'ils attribuent aux services auxquels ils ont dû renoncer pour payer l'impôt. Nous ne disposons évidemment pas d'informations précises à ce sujet, les procédures de décision publiques habituelles - par exemple le vote majoritaire au moyen de la démocratie représentative - étant déficientes de ce point de vue. Le problème de l'évaluation des coûts et des gains dus à l'activité publique est en tout cas autrement important que celui des différences de structures fiscales entre régions.

(2) Comme nous le soulignons par la suite, il serait d'ailleurs beaucoup plus important soit de donner un caractère « contractuel » à l'impôt - sous forme d'une sorte de contrat entre le contribuable et l'autorité publique - soit, tout au moins, de le rendre plus prévisible, que de s'efforcer de l'harmoniser entre différentes régions.

On pourrait indéfiniment préciser et modifier les hypothèses du modèle ci-dessus, sans que nos propositions principales en soient modifiées, bien au contraire. Ainsi, on pourrait supposer que la part du budget public - et donc de l'impôt - n'est pas la même dans les deux régions, ce qui peut se traduire par des taux différents pour un même impôt (par exemple des taux de TVA différents, répercutés sur les rémunérations des facteurs de production). On pourrait aussi supposer que tous les citoyens ne bénéficient pas également des biens collectifs et que la charge du financement soit répartie de manière encore plus inégale que dans les exemples précédents (du fait, par exemple, d'un impôt progressif). Mais il conviendrait précisément, d'évaluer les procédures institutionnelles qui aboutissent à ces situations, les effets d'ensemble - par exemple s'il existe des rigidités dans l'ajustement - et les effets de répartition.

Autrement dit, des différences - de taux ou d'assiette - entre les fiscalités de différentes collectivités locales reflètent de manière tout-à-fait *normale* des différences dans les procédures de décision publiques, dans le poids relatif du secteur public, dans la répartition de la charge fiscale et il n'y a donc *aucune raison a priori* que l'État harmonise les systèmes fiscaux de différentes collectivités locales. Nous ne devons pas nous demander comment rapprocher le système fiscal de la région A du système fiscal de la région B, mais évaluer, par exemple en fonction de principes de justice, le système fiscal de la région A, quel que soit celui de la région B. Les critères d'évaluation doivent être des critères internes (à la région) et non des critères comparatifs (entre régions).

II. — LA CONCURRENCE FISCALE

Nous avons supposé jusqu'à présent qu'il existait un seul taux, dit taux normal, dans chaque région pour un impôt donné, mais que les taux normaux n'étaient pas forcément les mêmes dans les deux régions. Supposons maintenant que, dans une région, une activité soit pénalisée par rapport aux autres activités de la même région et, par conséquent, à toutes les activités de l'autre région. Des situations de ce type sont très fréquentes dans le domaine fiscal. A titre d'exemple on pense très naturellement à la différenciation des taux de TVA, c'est-à-dire au fait que le taux soit différent, à l'intérieur d'un même pays, pour différents biens (taux majorés ou taux minorés par rapport au taux normal). Si la TVA était un impôt local, n'y aurait-il pas alors un « risque » que des taux différenciés soient introduits pour des biens différents dans différentes régions et ne faut-il pas que l'État joue un rôle en faveur de l'harmonisation des structures fiscales entre régions ? Autrement dit, nous avons montré ci-dessus qu'il n'y avait aucune raison que l'État oblige les différentes régions à harmoniser leurs taux normaux de TVA, puisque les conditions de la spéciali-

sation n'en sont pas modifiées. Mais qu'en est-il lorsqu'il existe une différenciation des taux dans chaque région ? Avant de répondre à cette question, nous voudrions souligner que cette différenciation des taux dans un même lieu est beaucoup plus fréquente qu'on ne le pense. Ainsi - nous l'avons souvent souligné (3) - l'impôt sur le revenu est un impôt sur l'épargne, du fait qu'il conduit à une double taxation de l'épargne. Cela signifie par conséquent que l'activité d'épargne est sur-taxée par rapport à l'activité de consommation. Si l'impôt sur le revenu est un impôt local - comme certains projettent de le faire en France et comme cela est le cas dans un certain nombre de pays - l'épargne est davantage pénalisée dans les régions où les taux d'impôt sur le revenu sont plus élevés. On doit d'ailleurs souligner au passage qu'il n'est pas toujours facile de savoir quelles activités ou quelles catégories de personnes sont relativement favorisées ou pénalisées par un impôt, du fait qu'on connaît mal son incidence.

Toujours est-il que cette différenciation des activités au regard de l'impôt pose à nouveau le problème de l'harmonisation fiscale et donc du « rôle égalisateur » de l'État à ce sujet. Autrement dit, est-il tolérable qu'à l'intérieur d'un même pays, une activité - la production forestière, l'épargne, le travail féminin, etc. - soit relativement plus favorisée ou défavorisée dans certaines régions que dans d'autres ?

De ce point de vue encore nous pensons que l'harmonisation des fiscalités locales sous l'égide de l'État ne se justifie pas. En effet, comme nous l'avons souligné ci-dessus, on connaît souvent mal l'incidence exacte des impôts et la manière dont les contribuables perçoivent l'ensemble « biens collectifs-structures fiscales » où ils se trouvent. Il est alors utile d'expérimenter différentes structures de dépenses et de recettes publiques, c'est-à-dire d'établir la « concurrence fiscale ». Si, par exemple, une région se développe plus rapidement du fait d'un meilleur choix de structures fiscales et bien que la preuve ne puisse pas en être apportée de manière formelle, on peut espérer qu'il en résultera des incitations, pour les autres régions, à modifier l'ensemble de biens collectifs et d'impôts qu'elles proposent aux contribuables, pour éviter une fuite des contribuables et de leurs activités.

Il existe d'ailleurs des cas où l'on est certain qu'un impôt n'est pas justifié. Nous serions tenté de citer, à titre d'exemple, la taxe professionnelle, les impôts sur les transactions immobilières, les impôts sur des formes spécifiques de capital - c'est le cas de l'ISF - les droits de douane ou l'impôt sur le revenu en tant qu'impôt sur l'épargne (ce qui ne veut pas dire qu'un impôt personnel et général ne doit pas exister). Or, ce

(3) En particulier dans notre ouvrage, « L'arbitraire fiscal », Paris, Robert Laffont, 1985.

n'est pas parce qu'on impose à toutes les régions de prélever les mêmes impôts éventuellement aux mêmes taux, qu'on supprime le caractère néfaste et injuste de ces impôts : harmoniser de « mauvais » impôts ne suffit pas pour les rendre « bons ». Et si l'on est incapable de recourir à des principes de justice pour établir les impôts, du moins peut-on espérer que la force de l'exemple peut conduire, peu à peu, à une amélioration des structures fiscales locales. C'est là tout l'intérêt de la concurrence fiscale entre régions.

Il nous semble en réalité que l'intérêt porté à l'unification fiscale - entre collectivités locales de même qu'entre pays de l'Europe - résulte au fond de la crainte que la concurrence fasse apparaître les défauts de la fiscalité existante. Prenons l'exemple de la fiscalité de l'épargne. Supposons que, dans la région A, l'impôt pénalise l'épargne (qu'il ait ou non été conçu dans ce but). Les autorités publiques qui bénéficient de l'impôt dans cette région craignent que la matière fiscale n'émigre sous des cieux fiscalement plus cléments. Mais deux réponses peuvent être apportées à l'expression de cette crainte :

- on peut, comme on le fait d'habitude, demander une « harmonisation fiscale », dans l'espoir que les autres régions ou les autres pays adopteront, au moins partiellement, le même type de spoliation fiscale,

- on peut modifier la fiscalité, parce qu'elle est mauvaise et que, précisément, la concurrence fiscale le fait apparaître.

On dira alors peut-être qu'il ne serait pas juste qu'un contribuable reçoive, par exemple, des biens collectifs abondants dans la région A où il habite, alors qu'il situe ses activités essentiellement dans une région B où elles sont relativement moins imposées. Mais ici encore la réponse ne consiste pas nécessairement à rechercher l'uniformisation, mais probablement à reconnaître que la véritable erreur tient au fait qu'on cherche à taxer des activités - c'est-à-dire une assiette fiscale très abstraite - au lieu de taxer des personnes. Or, on ne peut jamais dire qu'une activité « paie » un impôt. L'impôt est toujours payé par des personnes, éventuellement à l'occasion d'activités particulières. Mais du fait des problèmes d'incidence on ne sait pas toujours qui paie effectivement tel ou tel impôt. C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans tous les systèmes fiscaux, il y a une prédominance des impôts sur les activités par rapport aux impôts sur les personnes : le contribuable n'a pas l'impression de payer l'impôt et celui-ci devient un impôt caché. Il est donc plus facile pour l'autorité publique de le prélever.

Mais plus les activités sont mobiles - ce qui est évidemment le cas entre les régions d'un même pays - moins les autorités publiques locales ont de chances de garder la matière fiscale captive. Elles sont alors tentées de plaider pour que les autres autorités publiques locales adoptent le même type de fiscalité. Du point de vue des contribuables, du point de vue de la clarté démocratique, une autre solution serait pourtant préférable, à

savoir qu'on évite de taxer les « activités » pour taxer les personnes. Chacun saurait ainsi ce que lui coûtent les biens collectifs que l'autorité locale lui propose et il aurait à choisir le lieu où il souhaite vivre compte tenu de l'ensemble « biens collectifs-fiscalité » qui lui serait proposé.

Il nous paraît donc souhaitable que l'autonomie fiscale des collectivités locales soit la plus grande possible, les autorités locales récoltant ainsi, dans chaque cas, les conséquences de leurs décisions concernant les dépenses et les recettes. Mais dira-t-on, n'existerait-il pas alors un risque que certaines collectivités locales « abusent » de leur autonomie et ne faut-il pas, pour cette raison, que l'État ait le pouvoir de déterminer la fiscalité locale ? Or, nous avons déjà dit que, précisément, la concurrence qui existerait entre différentes collectivités locales constituerait un frein important à l'arbitraire et aux excès dans les prélèvements. Certes, il est vrai que la mobilité des personnes et de leurs activités ne se fait jamais sans coût. Le risque existe donc que des personnes soient incitées à exercer certaines activités du fait des conditions favorables qui existeraient dans une région, mais qu'elles deviennent des « otages fiscaux » du fait des difficultés particulières de déplacement de ces activités - par exemple des investissements lourds - et qu'elles aient plus tard à subir une forte détérioration de leur environnement fiscal. Tout contribuable est toujours soumis aux risques que lui font courir l'instabilité de la règle fiscale et ces risques sont des conséquences beaucoup plus graves que la différenciation éventuelle des impôts, dans la mesure où celle-ci pourrait être connue et prévisible.

C'est pourquoi on pourrait attendre de l'État non pas qu'il assure l'harmonisation fiscale entre collectivités locales d'un même pays, mais qu'il mette en place des mesures d'ordre institutionnel pour limiter les risques dus à l'instabilité potentielle de la fiscalité locale, c'est-à-dire pour protéger le citoyen contre les abus des pouvoirs locaux. Actuellement on tolère mal la différenciation fiscale, mais on admet l'instabilité fiscale. Un renversement de perspective est nécessaire. Il s'accompagne nécessairement d'un changement dans les relations entre l'État et les collectivités locales.

III. — EN GUISE DE CONCLUSION : UN ÉTAT SUBSIDIAIRE

On peut aller plus loin dans le renversement des perspectives concernant les relations entre l'État et les collectivités locales. Comme nous l'avons rappelé au début de cet article, l'État détermine dans une grande mesure le système fiscal des collectivités locales. Par ailleurs, il est également un élément moteur dans la réalisation de beaucoup de projets locaux du fait des subventions d'équipement qu'il attribue. Il est facile de comprendre quelles peuvent être de ce point de vue les motivations des hommes publics qui constituent ainsi des réseaux d'influence. Mais il est

aussi évident que cette situation n'est pas optimale du point de vue des contribuables.

On peut en effet considérer que la justification essentielle de la dépense publique et de l'impôt est l'existence de ce que l'on appelle les « biens publics », c'est-à-dire des biens dont on peut penser qu'ils ne seraient pas produits en quantité suffisante s'ils reposaient, pour leur financement, sur des procédures d'échange individuelles. Nous savons bien qu'on peut mettre en cause la validité de cette définition, mais admettons cependant que ces biens existent. Or, le fait qu'il existe des biens publics ne signifie pas qu'ils doivent nécessairement être produits à l'échelle de l'État. On s'en aperçoit très concrètement : si la défense nationale est par définition nécessairement produite à l'échelle de la nation (ce qui ne veut pas dire que tous les services de défense le soient « par nature »), pourquoi la construction d'une piscine municipale - qui, au demeurant, ne constitue certainement pas un bien public - devrait-elle être décidée par les hommes de l'État, pourvoyeurs de subventions ?

Afin de rapprocher l'impôt du contribuable et d'améliorer le consentement à l'impôt, nous avons proposé par ailleurs (4) que l'impôt soit décidé au niveau le plus bas possible. Au lieu que les recettes fiscales et les dépenses d'équipement des communes soient largement déterminées par des règles étatiques, l'autonomie de décision serait totale à ce niveau. Quant au financement des niveaux plus élevés (cantons, départements, régions, État même) il viendrait uniquement de ce qui serait décidé et cédé par le niveau inférieur ; ainsi, les ressources disponibles au niveau du département seraient votées au niveau des communes et/ou des cantons.

Une telle solution présenterait un avantage considérable, à savoir que ce sont les contribuables eux-mêmes qui détermineraient dans quelle mesure un bien doit faire l'objet d'un financement public. Autrement dit, sous prétexte que la rue d'un village, aussi bien que la défense nationale, constituent des biens publics, on assure le financement de la rue par des moyens publics et souvent étatiques. Mais il n'y a aucune raison que les contribuables d'autres communes en supportent le poids par l'intermédiaire de la fiscalité étatique ou régionale.

Si un bien public existe, les individus sont capables de s'en rendre compte. Or, l'échelle de production optimale d'un bien public peut être très différente et à chaque niveau on devrait décider ce qui doit être fait à un niveau supérieur. Si, par exemple, les habitants des communes d'un département souhaitent la construction d'une route départementale, aucune commune n'a intérêt à la financer elle-même et ne peut sans doute

le faire. Mais elles peuvent prendre collectivement la décision de la construire et de prélever le financement nécessaire sur chacune d'entre elles. Si la route n'est jamais faite, c'est qu'elle n'en vaut pas le prix, alors que les procédures actuelles, tendant à en cacher le coût réel pour les bénéficiaires, peuvent conduire à sa construction, aux dépens des autres contribuables. A leur tour, les départements décideraient les financements à apporter pour l'entretien d'une route nationale ou pour la défense nationale, etc. Une telle approche relève au fond du principe de subsidiarité. Elle consiste à faire définir par les niveaux inférieurs ce qui relève « par nature » du niveau au-dessus. On dira probablement que les méthodes actuelles permettent de mettre en œuvre la solidarité qui doit exister entre tous les membres d'une même collectivité nationale. Mais la solidarité est essentiellement un alibi pour faire fonctionner le marché politique. En réalité, la solidarité elle-même peut être considérée comme un bien public : c'est à chacun de décider dans quelle mesure il souhaite que les différentes collectivités auxquelles il appartient participent à des activités de solidarité en transférant des ressources vers d'autres individus ou vers d'autres collectivités locales qui sont censés mériter cet effort.

En résumé la transformation des rapports actuels entre l'État et les collectivités locales devrait passer, à notre avis, par l'utilisation de deux principes : le « principe de concurrence fiscale » et le « principe de subsidiarité fiscale ».

(4) Cf. notre ouvrage déjà cité.