



Concurrence territoriale et aides locales en faveur des entreprises : théorie et pratiques

Thierry Madiès



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/682>

DOI : [10.4000/economiepublique.682](https://doi.org/10.4000/economiepublique.682)

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 2001

ISBN : 2-8041-3635-3

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Thierry Madiès, « Concurrence territoriale et aides locales en faveur des entreprises : théorie et pratiques », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 12 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/682> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.682>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 8 – 2001/2



© De Boeck & Larcier s.a., 2002
Editions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/241

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3635-3

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496



Concurrence territoriale et aides locales en faveur des entreprises : théorie et pratiques

Thierry Madiès*

EPEE, Université d'Evry-Val-d'Essonne

GRID (CNRS), ENS de Cachan

Introduction

Les interventions économiques des collectivités locales se sont très largement développées et diversifiées depuis les lois de décentralisation. Comme dans d'autres domaines, les départements et les communes, forts de la clause générale de compétence leur permettant, sauf interdiction expresse, de s'intéresser à tous les aspects de la vie locale, interviennent massivement pour promouvoir le développement de leur territoire. Cette autonomie accrue, dans un contexte de chômage croissant, a conduit les trois niveaux de collectivités locales à multiplier les initiatives et les aides en faveur des entreprises afin de favoriser l'implantation d'activités nouvelles ou de maintenir des sites existants. De façon plus générale, on peut parler d'une généralisation de la concurrence territoriale pour « l'ensemble des activités auxquelles se livrent les acteurs locaux pour produire et proposer des sites à des entreprises dont la localisation n'est pas fixée à l'avance » (Gilbert [1992]).

Le caractère « dommageable » de la concurrence entre collectivités locales a été souligné à la fois par l'État et par les élus locaux eux-mêmes. Ainsi, le 15 mars 1995 cinq présidents de conseils régionaux du « grand est » signaient une clause de non-concurrence destinée à

* Ce travail s'appuie sur une étude réalisée pour les 3^{èmes} entretiens de la Caisse des Dépôts et Consignations (3 octobre 2000). Je tiens à remercier Guy Gilbert et Alain Ménéménis pour leurs commentaires ainsi que l'ensemble des participants à ce colloque. Correspondance : Thierry Madiès, 29 avenue du commerce 78 000 Versailles. Tél : 01 39 63 34 48 et thmadies@club-internet.fr

« éviter toutes délocalisations d'entreprises d'une région vers l'autre ». Par ailleurs, le 5 octobre 1995, une circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets rappelait que ces pratiques s'inscrivent « dans une logique financière à court terme qui méconnaît les réalités sociales, que leur impact sur l'emploi est nul et leur coût pour les finances publiques élevé, enfin qu'elles affaiblissent la crédibilité de l'action publique pour l'aménagement du territoire ». Enfin, la Cour des comptes, dans son rapport particulier de 1996 sur les interventions des collectivités locales en faveur des entreprises, a de nouveau souligné les effets négatifs de la concurrence entre collectivités territoriales quand celle-ci conduit à des surenchères sur les aides financières.

Nous mettons donc l'accent dans cet article sur la diversité des aides locales en faveur des entreprises, bien que celles-ci n'interviennent que très en aval dans le processus de décision d'implantation des nouvelles entreprises.¹ Nous insistons plus particulièrement sur le risque que la concurrence entre collectivités locales se traduise par des surenchères à la fois coûteuses pour les finances locales et peu opportunes du point de vue du développement local et de l'aménagement du territoire. Il apparaît en particulier que nombres d'aides locales sont illégales compte tenu de l'obsolescence du cadre juridique qui les régit et de la concurrence que se livrent les collectivités territoriales pour attirer des activités économiques. Les aides en faveur des entreprises sont en outre le plus souvent ressenties par les collectivités locales comme un jeu à somme nulle : celles-ci se dispenseraient bien souvent d'offrir des aides aux entreprises du secteur concurrentiel si leurs voisines faisaient de même. Enfin, la multiplication des incitations financières et l'enchevêtrement des niveaux d'intervention réduisent l'efficacité économique des fonds publics régionaux, nationaux et européens affectés à certaines zones du territoire.

L'article est organisé comme suit. Nous présentons dans un premier temps le régime juridique des différentes aides accordées par les collectivités locales aux entreprises et le poids financier qu'elles représentent. Nous étudions dans un second temps l'efficacité des aides locales aux entreprises et les effets de la concurrence territoriale en nous fondant sur les enseignements de la théorie économique et sur les études appliquées, au demeurant plus limitées, qui ont pu être menées en France. Nous nous interrogeons pour finir sur les conséquences des surenchères entre collectivités locales sur les politiques d'aménagement du territoire.

¹ En effet, c'est parce qu'il est rare qu'un site unique s'impose que les collectivités locales peuvent se livrer à des surenchères sur les aides et primes en tout genre.

1 Le système d'aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises : un dispositif juridique rigide et largement caduc

Les interventions des collectivités locales en faveur des entreprises se sont considérablement développées jusqu'au début des années 90 avec une progression de plus de 11% par an en moyenne entre 1988 et 1993 (soit deux fois plus que les dépenses totales des collectivités locales qui, elles, ont progressé de 6% sur la même période). Elles refluent à partir de 1993 mais se stabilisent dès 1995. Les données nationales du recensement de la Direction de la Comptabilité Publique font ressortir pour 1998 un total d'aides qui s'élèverait à quelque 14 milliards de francs. L'importance des masses financières ne doit pas masquer le fait que le poids des interventions économiques, rapporté à l'ensemble des dépenses des collectivités locales, reste modeste. Ainsi, la Cour des comptes dans son rapport de 1996 estime que ces aides représentent généralement une part du total des dépenses des collectivités locales qui varie de 1 à 5%.² Si les régions ont été initialement désignées par le législateur comme les principales dispensatrices d'aides aux entreprises, elles distribuent seulement 34% du total contre 24% pour les départements et 42% pour les communes et leurs groupements (le poids de ces dernières étant vraisemblablement sous-estimé car les aides octroyées par les communes de moins de 5000 habitants sont exclues du recensement effectué par la Direction de la Comptabilité publique).³

Après avoir brièvement rappelé le cadre juridique d'intervention et estimé l'ampleur des aides des collectivités locales aux entreprises, nous montrerons que l'inadéquation du droit par rapport aux besoins des entreprises et au souci légitime des élus locaux de promouvoir le développement de leur territoire en dehors de la prééminence de droit de la région (du moins pour les aides directes) fait que les collectivités locales se sont progressivement émancipées de la législation en vigueur.

² Relevons toutefois que ces proportions, évaluées au niveau des comptes administratifs, n'intègrent pas, comme on le verra, certains éléments comme les moins-values de recettes liées aux aides aux terrains et à l'immobilier d'entreprise, le coût de financement des zones d'activités ou encore les exonérations temporaires de taxe professionnelle.

³ De façon plus générale, le recensement des aides effectué par la Direction de la Comptabilité Publique du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est imparfait car l'appréciation des aides est différente selon que l'on se situe du point de vue de l'ordonnateur ou du comptable (voir Madiès, 2000).

1.1 Cadre juridique et principales formes d'intervention des collectivités locales

Le cadre juridique dans lequel se situe l'intervention des collectivités locales se fonde sur deux principes. Le premier, issu du droit communautaire, plus précisément de l'article 87 du Traité CE, dispose que sont incompatibles avec le marché commun les aides attribuées aux entreprises au moyen de ressources dites d'État (la Commission européenne entendant ce terme au sens large puisqu'elle y comprend toutes les ressources d'origine publique) « dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres » et « faussent ou menacent de fausser la concurrence ». C'est donc un principe général d'interdiction, sauf dérogation ou exception admise dans certains cas. Le second principe, de droit interne, est celui de la liberté du commerce et de l'industrie issu de l'article 7 de la loi du 17 mars 1791 ; principe sur lequel est encore fondé en France le droit des interventions économiques et qui peut se résumer assez simplement en ce que toute intervention publique⁴ dans le secteur économique est interdite, sauf ce qui est expressément admis et autorisé par la loi.⁵ L'interdiction constitue le principe général, l'autorisation étant l'exception. Les compétences économiques des collectivités locales (comme d'ailleurs toutes leurs compétences) sont donc des compétences d'attribution qui résultent, pour l'essentiel, des lois de décentralisation de 1982 et 1983, plus précisément de la loi du 2 mars 1982 ainsi que de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 portant approbation du plan intérimaire pour 1982 et 1983. Depuis lors, ces dispositions ont été codifiées aux articles 1511-1 à 5 du Code général des collectivités territoriales pour les dispositions générales ainsi que dans divers articles relatifs aux communes (L. 2251-1 à L. 2253-7), aux départements communes (L. 3231-1 à L. 3233-1) et aux régions (L. 4211-1 et L. 4253-1 à L. 4253-4).⁶ La pierre angulaire de ce droit est la distinction entre les aides directes et les aides indirectes.

• Les aides directes :

Les aides directes sont énumérées par la loi et se traduisent généralement par une dépense immédiate pour la collectivité locale et par une modification du compte de résultat (et/ou du bilan) de l'entreprise aidée. Elles sont au nombre de quatre : la prime régionale à l'emploi (PRE), la prime régionale à la création d'entreprises (PRCE), les bonifications d'intérêts et les prêts et avances à un taux inférieur à celui

⁴ Le Conseil d'État a souligné que l'intervention publique est cependant possible dès lors qu'il y a carence ou défaillance de l'initiative privée.

⁵ Soulignons que, même ce qui est autorisé par la loi, doit respecter les principes (constitutionnels) de liberté du commerce et de l'industrie et d'égalité. La loi du 2 mars 1982 le rappelle d'ailleurs explicitement.

⁶ Notons enfin que la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 a, dans certains cas, prévu l'intervention des collectivités territoriales, non plus au seul profit du développement et de l'emploi, mais aussi de « la protection des intérêts économiques et sociaux des populations », s'agissant d'entreprises en difficultés ou de zones rurales dans lesquelles l'initiative privée est insuffisante ou absente.

du marché. L'octroi de ce type d'aides par les communes et les départements est subordonné à la mise en place préalable des régimes d'aides correspondants par la région (sous réserve que l'intervention de cette dernière n'a pas atteint à elle seule les plafonds d'interventions). En 1996, les aides directes représentaient 80% du total des interventions économiques des collectivités locales en faveur des entreprises. Les communes et leurs groupements accordaient à peu près 40% des aides directes, les départements 24% et les régions 36%.

Les quatre aides directes, limitativement énumérées par la loi, représentent cependant une part marginale des aides accordées directement ou indirectement aux entreprises par les collectivités locales. On peut ainsi remarquer que la prime régionale à la création d'entreprises (PRCE) et la prime régionale à l'emploi (PRE) ne représentent plus que 1,4% des aides directes. Les prêts et avances à taux bonifiés (voire très bonifiés ou nuls, ce qui est illégal) – qui représentent environ 20% des aides directes – ont davantage la faveur des collectivités locales, particulièrement des départements (même s'ils ne peuvent pas en prendre l'initiative). Cette forme d'aides, qui présente l'avantage d'être très souple, permet en effet aux collectivités locales de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME), notamment lors de leur création, en renforçant leurs ressources stables (le manque de fonds propres des PME constituant un handicap souvent souligné par les analystes financiers). Leur montant n'est pas plafonné en valeur, mais seuls peuvent être aidés les projets créant au maximum 30 emplois dans un même établissement et les extensions créant au maximum 10 emplois supplémentaires.

De leur côté, les subventions diverses (qui sont le plus souvent des subventions à l'investissement) ont atteint plus de 8 milliards de francs, soit plus de 75% du total des aides directes. En conséquence, plus des trois-quarts des aides directes sont actuellement illégales. Ce dernier point s'explique par le fait que de très nombreuses aides, parce qu'elles affectent directement le compte de résultat (et/ou le bilan) de leurs bénéficiaires, doivent être regardées, selon la jurisprudence, comme des aides directes. Or, dès lors qu'elles ne consistent pas en l'une ou l'autre des quatre aides directes limitativement énumérées par la loi, elles sont illégales (voir *infra*).

Ajoutons enfin que, quelle que soit leur forme, les aides à l'immobilier d'entreprise sont *juridiquement* des aides indirectes même si une partie d'entre elles sont comptabilisées par la DCP comme des aides directes (voir la rubrique « achats de bâtiments et de terrains »).

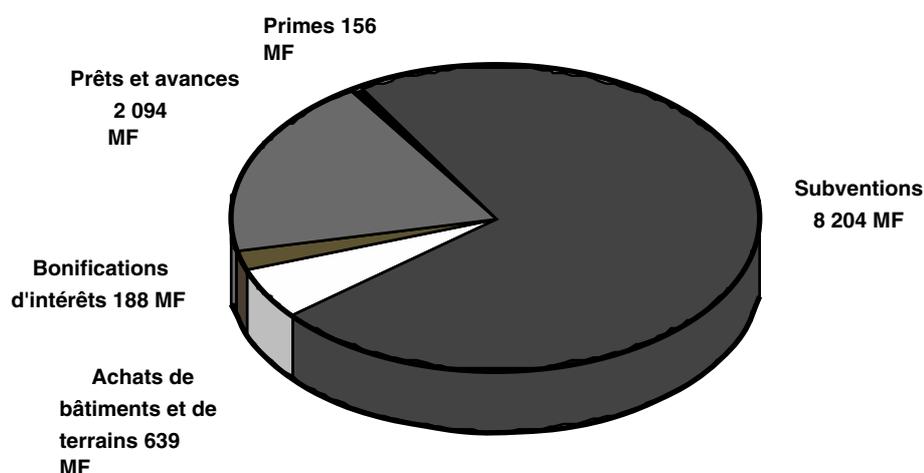
• Les aides indirectes

D'après le recensement de la Direction de la Comptabilité Publique (DCP), les aides indirectes représentaient, en 1996, 20% du total des aides en faveur des entreprises. Les communes et leurs groupements accordent à peu près 46% des aides indirectes, les départements 23% et les régions 31%. L'aménagement de zones industrielles repré-

Tableau 1 : Structure et évolution des aides directes par nature
(en millions de francs)

Nature de l'aide directe	Montant	Structure (en %)	1995/1996 (en %)
Subventions	8204,3	72,7	+13,5
Primes	156,2	1,4	-7,5
Prêts et avances	2094	18,6	-35,3
Bonifications d'intérêts	188,4	1,7	+6,2
Achats de bâtiments et de terrains	639,4	5,7	-11,3
Total des aides directes	11283,1	100,0	-2,2

Source : Direction de la Comptabilité Publique et *Notes Bleues de Bercy* (16-31 octobre 1998)



sente près de 30% des aides indirectes et la catégorie « autres aides indirectes » (qui représente plus du tiers des aides indirectes) témoigne de l'imagination des élus locaux pour répondre aux besoins des entreprises. Les aides indirectes peuvent être accordées par toutes les collectivités locales sans que la région ne joue de rôle prédominant et elles sont libres à l'exception du régime des aides à l'immobilier d'entreprises (c'est-à-dire l'achat ou la location de bâtiments ainsi que les rénovations de friches industrielles).

Les aides relatives à l'immobilier d'entreprise, à l'achat ou à la location de bâtiment sont réglementées, un rabais limité ne pouvant être consenti que dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire.⁷ Plus précisément, en vertu du décret n°82-809 du 22 septembre 1982 pris pour l'application de la loi du 7 janvier 1982,

⁷ Constatant que les textes de 1982 réglementaient seulement les cessions de bâtiments et qu'ils posaient par ailleurs le principe de liberté des aides indirectes, on avait conclu que les cessions de terrains étaient libres. Il existe désormais des interrogations qui font suite à des décisions juridictionnelles (voir par exemple le jugement du tribunal administratif de Besançon qui,

la vente ou la location d'un bâtiment par une collectivité territoriale doit se faire aux conditions du marché. Toutefois, des rabais peuvent être consentis, ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens, suivant des règles de plafond et de zones.

Par ailleurs, deux formes d'aides ont fait l'objet de dispositions législatives. Tout d'abord les garanties d'emprunt accordées par les collectivités locales pour lesquelles ont été définis des ratios pruden- tiels afin de limiter les risques encourus. Les collectivités locales – et tout particulièrement les communes – ont freiné leur intervention sous cette forme sans que cette tendance n'ait été compensée par un recours accru aux fonds de garantie dont la loi d'amélioration de la décentrali- sation du 5 janvier 1988 entendait faire un instrument de mutualisa- tion des risques pris par les collectivités locales en matière de garantie d'emprunt (en 1993, les engagements des fonds de garantie représen- taient plus de 7% des aides indirectes contre à peine 1% actuellement). Des dispositions législatives ont aussi été prises concernant la prise de participation des collectivités locales dans le capital de sociétés com- merciales, qui, sauf cas particuliers limitativement énumérés, néces- sitent une autorisation par décret en Conseil d'Etat. À cet égard, les prises de participation à des sociétés de capital-risque (libres en ce qui concerne les régions mais soumises à une autorisation par décret en Conseil d'Etat pour les départements et les communes) semblent constituer un instrument d'intervention apprécié par les collectivités lo- cales même si les participations restent généralement modestes. Ainsi, 15 régions (respectivement 21 départements) participaient en 1994 au capital de sociétés de capital-risque (SCR), 4 (respectivement 9) au capi- tal de sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) et 7 (respectivement 7) au capital d'autres sociétés à but lucratif (hors Crédit Local de France et sociétés d'économie mixte locales (SEML)).⁸

Au total, abstraction faite de la distinction entre aides directes et aides indirectes, il apparaît que l'essentiel des interventions des col- lectivités territoriales est concentré sur les aides à l'immobilier d'entre- prise et aux terrains : aménagement de zones d'activités économiques; réalisation d'ensembles immobiliers (pépinières d'entreprises, ateliers- relais, etc.) destinés à accueillir des entreprises ou encore aides fon- cières et aides à la construction d'immeubles destinés à des entreprises particulières. L'importance des aides à l'immobilier d'entreprise et au terrain s'explique généralement par au moins quatre facteurs : (1) l'aide affectée aux terrains et aux bâtiments constitue souvent au yeux des

s'appuyant sur une décision du Conseil constitutionnel en date des 25 et 26 juin 1986, a considéré la pratique de la cession au franc symbolique comme illégale). Le conseil d'État a finalement adopté une position nuancée dans un arrêt du 3 novembre 1997 (commune de Fougerolles) qui a fait quelque bruit.

⁸ Les fonds gérés par les sociétés de capital-risque (SCR) représentent près de 70% du capital- investissement régional, mais la part des fonds gérés sous forme de fonds communs de place- ment à risques est en plein essor.

élus un engagement crédible et « visible » en faveur des entreprises; (2) il s'agit d'une forme d'aide que les collectivités locales ont le sentiment de maîtriser par rapport à des aides « immatérielles » soulevant plus de problèmes d'expertise économique; (3) les petites communes (ou leurs groupements) considèrent qu'il est plus facile d'être maître d'ouvrage de zones d'activités ou de bâtiments industriels d'autant qu'ils savent pouvoir bénéficier de l'expertise technique des SICOMI; (4) enfin, les élus pensent que la mise à disposition des entreprises d'un terrain préalablement aménagé ou d'un bâtiment rend plus « captives » les entreprises (en réalité, quand les équipements sont trop spécifiques, le départ de l'entreprise peut se traduire par une perte sèche pour la commune).

Une enquête de la DGCL (1995) indique ainsi que 20 régions et 78 départements pratiquaient cette forme d'aide indirecte. Pour ne prendre que quelques exemples tirés des contrôles des chambres régionales des comptes, les interventions en matières foncière et immobilière constituaient un peu plus de la moitié des aides en *Alsace*; elles représentaient en *Picardie* la moitié du total en 1993 et le tiers en 1994, mais respectivement 92 et 90% des financements communaux; elles ont atteint près de 84% des interventions régionales et départementales pendant la période 1989-1993 dans *les Pays de la Loire*, 54% pendant la période 1986-1993 en *Rhône-Alpes*. La ville d'*Orléans (Loiret)* a consacré 73% de ses aides entre 1992 et 1994, à des montages immobiliers en crédit-bail via des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI).

• Enfin, il ne faut pas oublier **les exonérations de fiscalité locale** qui peuvent être un moyen d'attirer des entreprises et qui constituent des « dépenses fiscales ». Ainsi les articles 1465 et 1466 du code général des impôts donnent la possibilité aux collectivités locales d'accorder une exonération temporaire, totale ou partielle, de la taxe professionnelle aux entreprises qui procèdent sur leur territoire et dans des zones arrêtées par décret, soit à des extensions ou créations d'activité, soit à une reconversion d'activités, soit à la reprise d'établissements en difficulté. S'il existe d'autres motifs d'exonération – le Conseil des impôts (1997, p. 38) en recense pas moins de 29 pour le seul département de Saône-et-Loire –, il reste que, hormis les dispositifs prévus en matière d'aménagement du territoire et de création d'entreprises nouvelles, les autres ont un caractère marginal. Ce type d'incitation a toutefois connu un regain d'intérêt récent avec la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire en faveur des zones de revitalisation rurale et de zones de redynamisation urbaine et le Pacte de relance pour la ville qui renforce le dispositif précédent en étendant la mesure d'exonération de plein droit aux établissements préexistants sur les zones (ce qui n'était pas le cas pour la loi de 1995) et en instituant 38 zones franches urbaines en métropole et 6 dans les DOM bénéficiant d'un régime fiscal puissamment dérogatoire.

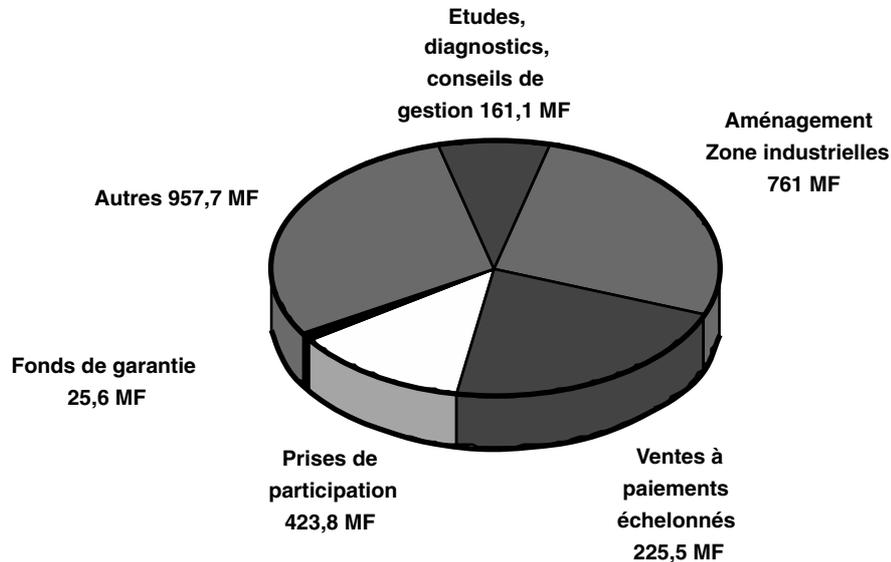
Observation 1 - L'essentiel des interventions économiques des collectivités locales est concentré sur les aides à l'immobilier d'entreprises qui constituent juridiquement une aide indirecte.

Tableau 2 : Structure et évolution des aides indirectes par nature (en millions de francs)

Nature de l'aide indirecte	Montant	Structure (en %)	1995/1996 (en %)
Fonds de garantie	25,6*	1	+4,4
Prises de participation	423,8	16,6	+27,1
Ventes à paiements échelonnés	225,5	8,8	+37,4
Aménagement Z.I	761,2	29,8	+7
Etudes, diagnostic, conseils de gestion	161,1	6,3	-27,9
Autres	957,7	37,5	+23,2
Total des aides directes	2554,9	100,0	+14,4

Source : Direction de la Comptabilité Publique et *Notes Bleues de Bercy* (16-31 octobre 1998)

* Fin 1996, l'encours de ces garanties s'élevait à 242 MF.



2 Un foisonnement d'aides qui nécessite une adaptation de la législation

Le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales en faveur des entreprises est très largement inappliqué. Ainsi, selon une étude réalisée en 1995 par la Direction Générale des Collectivités locales (DGCL, ministère de l'Intérieur) et citée par le rapport de la Cour des Comptes (1996), près de 80% des aides étaient attribuées de façon illégale. De fait, le contrôle de légalité s'exerce assez peu dans ce domaine parce que tout le monde a conscience de l'inadéquation de la norme juridique aux besoins des entreprises et du développement local.

• **Concernant les aides directes**, les irrégularités concernent essentiellement les avances remboursables sans intérêt et les prêts d'honneur à taux nul qui sont normalement interdits mais qui sont par ailleurs très souvent utilisés par les collectivités territoriales (notamment par les départements) pour soutenir les petites entreprises au moment de leur création. En l'espèce, les irrégularités proviennent d'un manque de souplesse de la législation et il faut aller plus loin que l'aménagement technique qui a été apporté en 1996 parce que chacun sait que les aides remboursables, même à taux nul, s'avèrent beaucoup plus efficaces du point de vue de l'utilisation de l'argent public que les subventions (au demeurant illégales elles aussi). En effet, dès lors que les avances remboursables font l'objet d'une procédure de contrôle adaptée elles permettent aux collectivités territoriales de disposer au fil du temps d'une politique dont le coût est faible (moins de 10 000 F par emploi industriel encouragé selon certaines estimations, voir Assemblée Nationale (1999) et dont l'impact budgétaire se réduit progressivement car les entreprises prennent en charge, au titre des remboursements, le dispositif d'avances.

L'enquête de la DGCL montre en outre que de nombreux départements accordent des aides alors même que la région ne les octroie pas. Ces irrégularités montrent que c'est la primauté de la région en matière de développement économique (autrement dit, le « principe de complémentarité ») qui est battu(e) en brèche par l'échelon départemental; cette prééminence apparaissant peu conforme à l'absence de hiérarchie entre collectivités locales et à l'impossibilité pour l'une d'entre elles d'exercer, sous quelle que forme que ce soit, une tutelle sur les autres (article 2 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat). *A contrario*, il faut bien remarquer que la volonté du législateur d'assurer la prééminence de la région en matière de développement économique répond au souci, non moins louable, de limiter la concurrence entre collectivités locales en situant le niveau d'intervention à une échelle plus pertinente que le département.

• **Concernant les aides indirectes**, les irrégularités constatées par les chambres régionales des comptes concernent essentiellement *les aides à l'immobilier d'entreprises* qui, rappelons le, représentent avec les aides au foncier, l'essentiel des interventions économiques des régions et des départements.⁹ Plus précisément, l'interdiction de consentir des rabais sur les locations ou rétrocessions aux entreprises situées dans des zones non éligibles à la Prime à l'Aménagement du Territoire (PAT) n'est pas respectée (voir *supra* 1.1).

⁹ On laissera au lecteur le soin de se reporter au rapport de la Cour des Comptes s'il veut se faire une idée des irrégularités, moins nombreuses (ou moins visibles?), concernant l'octroi de garanties, la participation à des fonds de garanties, la prise de participation à des sociétés de capital risque et au capital d'entreprises privées.

C'est le cas, par exemple, de la région Rhône-Alpes qui est exclue pour l'essentiel de la PAT industrielle mais qui a quand même mis en place, depuis 1987, un régime d'aide à l'immobilier des entreprises applicable pour l'ensemble des départements qui la composent. Les départements du Rhône, de l'Ain, de la Drôme, de l'Isère et de la Savoie se retrouvent eux aussi dans ce cas alors que jusqu'en 1995, l'ensemble de leur territoire était exclu de la PAT pour les projets industriels. Dans le *Haut-Rhin*, sur les 122 interventions réalisées entre 1990 et 1994, seules 52 étaient localisées dans une zone éligible. Dans le *Bas-Rhin*, où seuls quelques cantons sont éligibles, sur 44 opérations ayant bénéficié d'une avance de 1990 à 1994, 39 se situaient hors de ces zones.

En outre, dans les zones éligibles comme non éligibles, le plafonnement du rabais (25%) est souvent dépassé du fait de l'intervention conjointe et souvent non concertée des régions et des départements. Ainsi, une étude réalisée par la région Rhône-Alpes elle-même fait apparaître que sur la période 1990-1994, le taux de « subvention » moyen est de 36%.

Pour aider les communes à consentir des rabais sur les bâtiments, la plupart des régions et de nombreux départements ont mis en place des systèmes d'aides qui peuvent se cumuler. Ainsi, lorsqu'une commune vend un bâtiment à une entreprise, le prix est généralement fixé par différence entre le coût de la construction et les aides du département et/ou de la région. Ces dernières peuvent prendre la forme de subventions (représentant souvent un pourcentage de l'investissement réalisé), d'avances remboursables (souvent avec différé d'amortissement) ou de bonifications d'intérêt des emprunts contractés par les maîtres d'ouvrage. Mais la commune peut elle-même consentir un rabais. Lorsque la commune loue le bâtiment, le loyer correspond souvent à l'annuité qu'elle supporte pour rembourser l'emprunt ayant servi au financement de l'équipement. Si la commune procède ainsi, il s'agit pour elle d'une opération financièrement neutre, mais elle supporte le risque locatif et les coûts de gestion.

Enfin, un troisième type d'irrégularités ayant trait aux aides indirectes à l'immobilier concerne l'usage juridiquement abusif du crédit-bail comme mode de mise à disposition des entreprises de bâtiments industriels. (la pratique du crédit-bail, qui devrait être exceptionnelle pour les collectivités locales, consiste pour le bailleur à construire un bâtiment adapté aux besoins d'une entreprise et à le lui louer pour une période donnée (en principe 15 ans), le preneur disposant à l'issue de cette période d'une option d'achat). Ce type d'opération présente un double intérêt, à la fois pour les entreprises et pour les collectivités locales. Les premières peuvent réduire leurs immobilisations, ce qui leur permet de moins grever leur haut de bilan. Les secondes peuvent espérer garder les entreprises sur leur territoire car le crédit-bail immobilier n'est fiscalement et financièrement avantageux que si la levée de l'option d'achat est réalisée au terme du contrat, soit au plus tôt à l'expiration de dix ans d'occupation, et plus généralement au terme de 15 ans.

Rappelons que les opérations de crédit-bail, soumises aux dispositions de la loi n°66-455 du 2 juillet 1966, ont été assimilées à des opérations de crédit par l'article 3 de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Elles ne doivent donc, en principe, être réalisées que par des établissements bancaires et les collectivités territoriales ne peuvent y

recourir « qu'à titre exceptionnel », comme l'a souligné une circulaire du ministère de l'intérieur du 13 juillet 1989. Il semble cependant que la limitation à des cas exceptionnels du recours à la technique du crédit-bail soit remise en question par un arrêt du 30 novembre 1993 de la Cour de cassation, qui considère le crédit-bail non plus comme une opération de crédit, mais comme un contrat de louage. Une telle interprétation laisserait aux collectivités locales la possibilité d'y recourir sans limitation, sans se voir opposer le monopole bancaire.

• **Le constat selon lequel plus des trois-quarts des aides en faveur des entreprises seraient irrégulières appelle une réponse des pouvoirs publics** car il est bien évident que pour que les règles juridiques aient quelques chances d'être appliquées, il faut essayer de faire en sorte qu'elles répondent aux attentes des élus (sauf à vouloir régler les relations entre les collectivités locales et le représentant de l'État à coup de contrôle de légalité !). Malheureusement, la réforme en profondeur voulue initialement par le gouvernement Jospin n'est plus à l'ordre du jour (pour plus de détails, voir notamment Madiès, 2000, p. 185-186). Pourtant, grande nouveauté, le dispositif général envisagé aurait permis aux collectivités locales de déterminer librement les conditions d'attribution de l'aide dans la limite d'un plafond d'intensité (celui-ci étant déterminé par rapport au maximum admis par le droit communautaire).

Observation 2 - Les aides octroyées par les collectivités locales aux entreprises sont le plus souvent illégales faute d'un régime juridique adéquat et le contrôle de légalité en la matière ne s'effectue que très partiellement.

3 L'efficacité des aides locales dans un contexte de concurrence territoriale reste à prouver

L'essentiel des activités des collectivités locales consiste à accompagner le développement d'entreprises déjà existantes, notamment les plus petites, ou à favoriser la création ou l'extension d'entreprises sur leur territoire. En effet, plus proches des entreprises, elles pensent être mieux à même que l'État de connaître leurs besoins réels sur un territoire déterminé. En contrepartie, face à des projets économiques, notamment d'entreprises, les élus sont soumis à une double pression – celle des électeurs directement touchés par le chômage ou par la perte de leur emploi et celle des entreprises – qui, dans un contexte de crise, risque de conduire à des surenchères dans l'offre d'aides publiques. D'autant que l'opinion et la presse locale, en accordant une place prioritaire à l'action économique des collectivités locales, renforcent le risque d'un traitement politique du dossier.

Soulignons que nous sortons précisément de cette période de récession et que les attentes et les exigences des uns et des autres vis-à-vis des aides publiques

peuvent évoluer. Il est ainsi à remarquer (sans tirer de conclusions hâtives !) que le recul des interventions économiques locales à partir de 1994, après une période d'augmentation régulière des aides au cours des années 80, correspond à une reprise de l'activité économique (+4,4% de croissance du PIB en rythme annuel en 1994 contre 1,1% en 1993). La croissance s'est ensuite ralentie en 1995 et 1996 (+3,7% et 2,6% respectivement en 1995 et 1996) et le montant des aides a cessé de décroître pour se stabiliser à environ 14 milliards de francs par an (Les notes bleues de Bercy [1998]).

Quoi qu'il en soit, la concurrence à laquelle se livrent les collectivités locales pour favoriser l'implantation d'entreprises sur leur territoire ou le maintien de sites existants pose plusieurs types de questions. En premier lieu, se pose la question de l'efficacité des aides et de la fiscalité locales au regard de leur impact réel sur la localisation des activités économiques. Vient ensuite la question du risque financier que font peser sur les finances locales les surenchères entre collectivités locales dès lors que ces comportements non coopératifs conduisent celles-ci à dispenser les entreprises de fournir des garanties de pérennité en échange des aides ou à ne pas procéder à une évaluation des aides financières qu'elles accordent. Enfin, intervient la question de la cohérence des aides locales par rapport aux objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire et à ceux de la politique régionale européenne.

3.1 La concurrence entre collectivités locales : un jeu non coopératif qui favorise les effets d'aubaine

L'objet des développements qui suivent est d'étudier de façon générale la concurrence entre collectivités locales et d'en évaluer les conséquences sur les finances publiques et le développement économique local à travers le prisme de l'analyse économique. Nous traitons dans un premier temps de la concurrence fiscale entre collectivités locales, notamment dans le cas de la taxe professionnelle (TP). En effet, le morcellement de la carte administrative communale (avec plus de 36600 communes) est régulièrement accusé d'exacerber la concurrence fiscale entre communes, notamment dans les agglomérations urbaines. Autrement dit, nous nous éloignons momentanément des aides (notamment fiscales) pour concentrer notre attention sur les interactions entre les politiques fiscales locales.

Dans le cadre défini par la loi, les collectivités locales fixent le taux de taxe professionnelle auquel les entreprises installées sur leur territoire sont soumises. Dans certains cas, cependant, le taux de taxe professionnelle (TP) résulte « d'une négociation » entre l'entreprise et une ou plusieurs collectivité locale(s) qui souhaite(nt) l'accueillir. Ainsi, la société IBM, installée à la fois sur la commune de Corbeil-Essonnes (taux communal de TP : 21%) et sur celle du Coudray (taux communal de TP : 6,7%), a obtenu que ces deux communes créent une communauté de communes avec taxe professionnelle de zone pour y installer une nouvelle ligne de production. La création de cette zone intercommunale à taux réduit (taux de

TP : 5%), même si elle est bien évidemment ouverte à toutes les entreprises susceptibles de s'y implanter, a les mêmes effets que l'octroi d'une aide directe.

Nous élargissons dans un second temps l'analyse de la concurrence entre collectivités locales aux interventions économiques des collectivités locales en faveur des entreprises (qui comprennent, rappelons-le, les aides fiscales). En effet, si les collectivités locales peuvent jouer un rôle essentiel dans la mise en place et l'entretien des infrastructures indispensables au développement économique dans le strict cadre de leurs compétences reconnues par les lois de décentralisation, elles s'intéressent cependant de plus en plus directement aux entreprises implantées ou susceptibles de s'implanter sur leur territoire. La théorie économique dispose désormais d'un cadre conceptuel pour rendre compte des surenchères entre collectivités locales et des effets d'aubaine que de tels comportements peuvent engendrer.

• La concurrence fiscale reste vraisemblablement limitée pour ce qui concerne la taxe professionnelle (TP)

La littérature récente sur le concurrence fiscale (entendue ici au sens de mécanisme non coopératif de fixation des taux d'impôt dans des collectivités locales distinctes) conclut au risque d'une surenchère à la baisse des taux de prélèvement locaux dès lors que l'on fait l'hypothèse que la matière imposable est très sensible aux écarts locaux de fiscalité locale (pour une présentation du modèle standard de concurrence fiscale, voir par exemple Madiès [1997b]). Les études économétriques, nombreuses aux États-Unis, sont cependant peu conclusives même si les travaux les plus récents semblent montrer un impact non négligeable de la fiscalité locale sur la localisation des entreprises (voir par exemple Bartick [1991] et Madiès [1997a] pour une revue de la littérature). En revanche, les travaux sur cette question sont quasiment inexistants en France, faute de données suffisamment désagrégées. Trois études se distinguent cependant par leur originalité : celles de Guengant [1992], celle de Houdebine et Schneider [1998], enfin celle de Paty [2000].

Le premier soutient qu'il existe vraisemblablement une liaison étroite entre le taux de taxe professionnelle et le prix du terrain industriel, la variation du prix du terrain neutralisant les inégalités locales d'imposition (principe de capitalisation).¹⁰ Cela permet d'expliquer pourquoi, même au niveau le plus fin il est difficile de trouver un impact significatif de la seule fiscalité locale sur l'implantation de nouvelles entreprises. Une analyse multivariée réalisée par l'auteur sur les communes d'Ille-et-Vilaine ayant connu de nouvelles implantations en 1988 et/ou 1989 montre que le taux de taxe professionnelle n'a pas d'impact significatif sur les nouvelles implantations d'entreprises. En revanche, en recalculant le poids de l'impôt en proportion de la

¹⁰ Plus précisément, la capitalisation prédit la répercussion intégrale des disparités intercommunales de pression fiscale dans la rente foncière. Dans cette éventualité, l'imposition des entreprises n'exerce en définitive aucune influence sur le développement économique local.

valeur ajoutée de l'entreprise (ou plus exactement d'une approximation de la valeur ajoutée), les variables budgétaires et fiscales municipales deviennent significatives au seuil usuel des tests (en d'autres termes, l'analyse statistique ne conduit plus à rejeter l'hypothèse d'une influence négative spécifique du poids de la taxe professionnelle sur les implantations d'entreprises). La mise en évidence d'un phénomène de capitalisation fiscale (capitalisation parfaite, surcapitalisation ou sous-capitalisation) est toutefois plus difficile à établir et suppose de recalculer le taux de taxe professionnelle en proportion du seul coût du capital foncier et immobilier.

La démarche adoptée par Houdebine et Schneider est très différente de celle choisie par Guengant. L'idée de ces derniers est de « mettre des prix sur des distances » en cherchant à évaluer de quelle distance un établissement qui se crée ou se développe est prêt à déplacer ses activités pour bénéficier d'un point en moins de taxe professionnelle. Contrairement à Guengant, ces deux auteurs supposent que la plus ou moins grande concentration d'entreprises sur le territoire d'une commune où le taux de taxe professionnelle (TP) est lui même plus ou moins élevé contient de l'information sur l'importance que les entreprises accordent à la fiscalité dans leur décision de localisation. Dans le modèle de Guengant, en revanche, la concentration d'activités sur un site était un indicateur des avantages comparatifs de localisation autres que ceux qui résultent de la fiscalité. L'étude des deux auteurs fait apparaître que pour un écart de taux de 10 points de taxe professionnelle, une entreprise sera prête à délocaliser ses activités futures d'au moins 6 kilomètres. Comme de tels écarts n'ont rien de rare, notamment autour des grandes villes, l'impact de la taxe professionnelle pourrait être plus significatif que prévu. Il apparaît, en outre, que les nouvelles implantations sont plus sensibles à la fiscalité que les entreprises déjà installées, la création de très grandes unités de production étant particulièrement sensible au facteur fiscal. Enfin, la sensibilité des entreprises à la fiscalité diffère selon le secteur d'activité. Ainsi, les entreprises de l'industrie sont les plus sensibles à la fiscalité locale. À l'inverse, parmi les sensibilités les plus faibles, on trouve le commerce, les activités immobilières et les activités financières.

Un troisième type d'études cherche à tester directement l'hypothèse de l'adoption par les collectivités locales de comportements non coopératifs en essayant de mettre en évidence des effets de mimétisme en matière de fixation des taux de prélèvement (Heyndels et Vuchelen [1999]). Les premiers tests réalisés en France – dont les résultats manquent cependant de robustesse – font apparaître des interactions significatives entre les taux de taxe professionnelle communaux dans les agglomérations étudiées et même dans certains départements. Le même type de résultats est obtenu pour les communes de plus de 100 000 habitants car les effets de mimétisme ne concernent pas uniquement des communes proches d'un point de vue géographique. En la matière, l'étude de Paty [2000] sur données françaises est la plus achevée. Celle-

ci propose un test empirique de l'existence d'interactions stratégiques entre les décisions fiscales des communes concernant la taxe professionnelle dans plusieurs zones d'emploi de la région Nord-Pas de Calais pour l'année 1995.

Plus précisément, s'inspirant de Brueckner et Saavedra [1998], sa démarche consiste à estimer la fonction de réaction qui relie le taux de taxe professionnelle d'une commune à ceux de ses concurrentes. Une pente « significativement différente de zéro » signifie que les communes fixent leur taux de taxe professionnelle en tenant compte des décisions des communes voisines. Pour cela, Paty estime un modèle log-linéaire avec autorégression spatiale sur plusieurs zones d'emploi du Nord-Pas de Calais pour l'année 1995 grâce à la technique du maximum de vraisemblance. Dans ce type de modèle, les variables explicatives du taux de taxe professionnelle pour chaque commune sont les taux de taxe professionnelle des communes concurrentes (aggrégés en une seule variable) et un certain nombre de variables socio-économiques (comme la base fiscale par habitant, le revenu moyen, le taux de chômage ou encore la densité de population).

L'étude en question met clairement en évidence l'existence d'interactions fiscales stratégiques entre communes appartenant à des zones d'emploi fortement urbanisées, notamment dans l'agglomération lilloise, dans le Valenciennois et le Cambrésis ainsi que pour le Boulonnais et le Dunkerquois. L'auteur conclut alors à l'existence de comportements non coopératifs et d'une concurrence fiscale à l'intérieur de ces zones. L'existence d'interactions stratégiques peut aussi signifier que les équipes municipales ont un comportement mimétique qui les conduit à « caler » leur taux de taxe professionnelle sur celui des communes voisines. Dans ce cas, il existe d'autres facteurs que le risque de délocalisation d'activités économiques pour expliquer les interactions stratégiques entre les taux de taxe professionnelle. Dans certains cas, la concurrence fiscale est peut être tout simplement « dans la tête des élus » qui n'observent qu'imparfaitement l'impact réel de la fiscalité dans le choix de localisation d'une entreprise et préfèrent par conséquent aligner leur taux de taxe professionnel sur celui des voisins. Dans d'autres cas, les élus peuvent craindre la sanction des urnes, les ménages étant de plus en plus soucieux, notamment en zone rurale, d'attirer ou au moins de sauvegarder des emplois (la présence d'une économie locale dynamique bénéficie à tous, ne serait ce que parce qu'elle garantit la sauvegarde des services publics).

Les études statistiques (ou économétriques) sur la localisation des entreprises mentionnées ci-dessus peuvent être utilement complétées par l'observation de l'évolution de la dispersion des taux de taxe professionnelle entre collectivités locales. En effet, la concurrence horizontale entre collectivités locales pour attirer de nouvelles activités devrait se caractériser par un resserrement des taux de prélèvement dans le temps de façon analogue à ce qui se passerait sur le marché des produits et des facteurs. Le Conseil des impôts [1997] s'est penché de façon incidente sur la question et montre que, malgré une extrême dispersion des taux de départ qui ont été initialement fixés aux différents niveaux de collectivités par référence aux anciens produits de la pa-

tente, la convergence des taux de taxe professionnelle semble opérer au seul échelon communal sur la période 1988-1995. Autrement dit, la concurrence en matière de taux ne jouerait qu'entre communes (plus exactement, il apparaît que les pressions qui s'exercent dans le sens d'une baisse et d'un resserrement de l'éventail des taux diminuent lorsque la taille des collectivités locales augmente). Cela semble conforme à l'idée selon laquelle les décisions d'investissement des entreprises relèvent d'un processus de choix hiérarchisé (Gilbert et Guengant [1991]) : la décision d'investir étant prise, l'entreprise effectuerait un premier arbitrage entre les régions ou les départements en fonction de facteurs traditionnels de localisation comme l'existence d'un bassin d'emploi important, les coûts de transport ou encore la proximité de ressources naturelles. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'interviendraient des facteurs de micro-localisation comme le coût et la disponibilité du sol ou encore la pression fiscale locale.¹¹

Ajoutons enfin qu'une part croissante du prélèvement opéré sur les entreprises au titre de la taxe professionnelle est en définitive supportée par l'État. Soit directement à travers le mécanisme de plafonnement de la valeur ajoutée, soit indirectement à travers la déductibilité de la cotisation de taxe professionnelle de l'assiette des bénéficiaires industriels et commerciaux ou de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. En 1995, par exemple, la prise en charge par l'État des cotisations de taxe professionnelle s'élevait à 53,5 milliards de francs pour 170 milliards de francs de produit fiscal. Or, le transfert d'une part importante de la charge fiscale sur l'État atténue, toutes choses égales par ailleurs, l'impact des taux d'impôt locaux sur les décisions de localisation des entreprises, ce qui réduit l'incitation des collectivités locales à se lancer dans une stratégie du « moins disant fiscal ».

Outre la réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, la référence croissante à la valeur ajoutée (la taxe professionnelle est plafonnée au niveau national à 3,5%, 3,8% ou 4% de la valeur ajoutée de l'entreprise selon le chiffre d'affaires de l'entreprise et fait l'objet d'un taux plancher qui a été relevé de 0,35% en 1998 à 1,5% en 2000) amplifie le caractère national de la TP (Gilbert et Guengant [2000]).

Observation 3 - Il semble au total que pour les élus locaux une politique modérée de taux de taxe professionnelle constitue une condition minimale d'implantation pour les entreprises, sans que cela signifie qu'ils s'engagent forcément dans une surenchère à la baisse des taux.

• Les aides des collectivités locales en faveur des entreprises font l'objet de négociations à l'issue incertaine

Comme nous venons de le voir, la concurrence entre collectivités locales a surtout été étudiée par les économistes sous l'angle de la seule

¹¹ Les choses ne sont peut-être pas aussi simples. Une analyse un peu plus fine faite par Madiès [1997] montre que la convergence des taux de taxe professionnelle n'est pas toujours vérifiée à l'intérieur des agglomérations ou même entre communes qui appartiennent à une communauté urbaine ou qui, par la suite, ont adhéré à un groupement intercommunal à fiscalité intégrée (Madiès [1997]).

concurrence fiscale. Pourtant, l'interventionnisme local, tel qu'il s'est développé depuis les lois sur la décentralisation, repose avant tout sur un système d'aides et de subventions dont l'efficacité a été mise en doute à de nombreuses reprises à la fois par les élus locaux et par les représentants de l'État. La surenchère à laquelle se livrent les collectivités locales pose le problème plus général de l'impact des interventions économiques locales sur la localisation de nouvelles entreprises (et sur le développement des entreprises déjà en place). Cette question est d'autant plus importante que la mise en concurrence systématique des collectivités locales par de nouvelles entreprises ne signifie pas forcément que ces avantages financiers jouent un rôle décisif dans le choix du site d'implantation. Il se peut en effet que les entreprises soient parfaitement informées de la concurrence entre collectivités locales et qu'elles ne cherchent qu'à améliorer leur position financière, ce qui peut être à l'origine d'effets d'aubaine.

Ainsi, l'expérience montre qu'une entreprise qui souhaite procéder à un investissement s'engage dans un processus de négociation souvent long avec les collectivités locales susceptibles de l'accueillir. Dans ces conditions, un certain nombre de travaux, encore peu nombreux, ont montré que la compétition entre collectivités locales pouvait être modélisée sous la forme d'un jeu de négociations entre un investisseur privé et plusieurs collectivités locales. Les articles de Bond et Samuelson [1986], King, McAfee et Welling [1993] et Doyle et Van Wijnbergen [1994] sont représentatifs de cette approche. Ces travaux permettent de donner une explication théorique aux politiques d'exonérations fiscales temporaires et aux aides financières octroyées par les collectivités locales aux entreprises. Ils permettent aussi de discuter de l'impact de ces aides sur les décisions de localisation des entreprises et donc plus généralement des effets d'aubaine que peuvent engendrer les interventions économiques des collectivités locales.

King, McAfee et Welling (*op.cit*) proposent par exemple un modèle de négociations simultanées entre un investisseur privé (une entreprise) et deux collectivités locales (deux régions) qui sont disposées à lui offrir des avantages financiers pour qu'il s'installe sur leur territoire.

On suppose dans ce modèle que l'une des régions a des atouts (coût du travail plus faible, meilleure qualité des infrastructures, marché desservi plus important pour le produit vendu par l'entreprise) qui lui confèrent un avantage concurrentiel par rapport à l'autre. On dira par la suite que cette région est une région « à forte productivité » car elle offre *ex ante* des opportunités de profit aux entreprises plus importantes que sa concurrente. Au début du jeu qui compte deux périodes, aucune des parties n'a d'information sur le profit que l'entreprise peut réaliser quand elle s'installe dans l'une ou l'autre des régions. Au début de chaque période, les deux régions participent à une séquence d'enchères anglaises, chacune proposant, *ex ante*, des exonérations fiscales temporaires ou une subvention à l'investisseur privé pour l'inciter à s'installer chez elle. Une fois que l'investisseur privé a choisi une région d'accueil, l'ensemble des joueurs connaît alors les perspectives de profit dans la région en question. En revanche, aucune information nouvelle n'est disponible sur la productivité de la région qui a perdu l'enchère à la première période. Au début de la seconde période, les deux régions participent à

une nouvelle enchère. Si l'investisseur privé décide de changer de localisation, il doit supporter à nouveau un coût irrécupérable (lié à l'installation de son activité) et la productivité de l'autre région est révélée.

La résolution du modèle permet d'obtenir un certain nombre de conclusions intéressantes pour le praticien même s'il ne dit rien sur la forme d'aide la plus appropriée. En premier lieu, si deux collectivités locales ont des atouts très différents, les considérations financières sont beaucoup moins importantes et la région qui bénéficie des facteurs de localisation les plus attractifs (*i.e* la productivité la plus élevée) attire l'investisseur sans avoir besoin de s'engager dans une surenchère coûteuse en termes de ressources propres. L'entreprise ne change pas de localisation à la deuxième période. En revanche, plus deux collectivités locales sont proches du point de vue des conditions de production et de commercialisation qu'elles offrent aux entreprises et plus l'investisseur privé est en position de force dans les négociations financières qu'il engage avec les régions. En les mettant systématiquement en concurrence, l'investisseur peut ainsi obtenir des conditions financières très avantageuses; ce qui peut se traduire par des pertes budgétaires pour les collectivités locales concernées.

Observation 4 - Plus deux sites (ou deux collectivités locales) sont proches du point de vue des facteurs de localisation, plus l'investisseur est en position de force dans la négociation et plus la concurrence par les aides financières risque d'être vive entre les collectivités locales concernées.

Comme pour la concurrence fiscale, les études empiriques portant sur l'impact des aides publiques sur les décisions de localisation des entreprises restent très modestes. Nous citerons trois études qui nous paraissent particulièrement intéressantes : celles de McHone [1987] et de Anderson et Wassmer [1995] sur données américaines et celle de Jayet et Wins [1993] sur données françaises. Le premier s'intéresse aux interventions économiques de 48 Etats fédérés américains et teste un modèle *logit* sur la période 1967-1982. McHone montre en particulier que la probabilité qu'un Etat donné autorise les collectivités locales qui le composent (notamment les municipalités) à octroyer une forme particulière d'aides aux entreprises est d'autant plus élevée que ce type d'aides est déjà utilisé par des Etats limitrophes (stratégie dite du « *copy cat* » ou de mimétisme). Il apparaît en outre que les Etats fédérés ont tendance à spécialiser leurs interventions économiques plutôt qu'à les diversifier.

Ces résultats sont en partie confirmés par Anderson et Wassmer dans le cadre d'une étude portant sur les exonérations de base imposable (au titre de la *Property Tax*) accordées par cent douze municipalités appartenant à la métropole de Detroit sur la période 1974-1982. Plus précisément, les deux auteurs cherchent à savoir si ces exonérations de base imposable, dont l'objectif est qu'elles bénéficient en priorité aux municipalités qui en ont le plus besoin (c'est à dire à celles qui

sont économiquement les plus fragiles), ne voient pas leurs effets contrariés par le fait que les municipalités plus riches vont octroyer elles aussi le même type d'incitation fiscale sans en avoir réellement besoin. Le modèle utilisé est un modèle de durée analogue à celui utilisé en économie du travail pour étudier la durée d'une grève ou du chômage. L'estimation d'une fonction de hasard permet alors de montrer que la probabilité moyenne qu'une municipalité donnée accorde des exonérations de base imposable croît avec le temps (au bout de 15 ans plus de la moitié des municipalités accordent ce type d'incitation fiscale). Autrement dit, si l'on fait l'hypothèse (réaliste) que les municipalités les moins favorisées sur le plan économique sont aussi celles qui sont les premières à accorder des exonérations de base aux entreprises dès lors que l'État dont elles font partie en a accepté le principe, alors cela signifie les municipalités les plus riches qui octroient progressivement le même type d'aides. La conséquence immédiate de ce résultat est que les exonérations de base imposable deviennent une condition financière minimale pour qu'une entreprise accepte de s'implanter dans une municipalité. On se retrouve typiquement dans une situation de « dilemme du prisonnier » dont l'issue est particulièrement défavorable pour les municipalités les moins développées.

Enfin, Jayet et Wins (1993) analysent les processus de localisation de 56 entreprises étrangères ayant envisagé une installation en France. L'examen détaillé des processus de localisation fait apparaître deux grandes dimensions structurantes de ces processus. Il s'agit d'une part des problèmes d'information que l'entreprise doit résoudre pour avoir une connaissance suffisante des localisations possibles et pour lui permettre de trancher entre celles-ci. Le processus d'acquisition de l'information se fait de la façon suivante. Au début, l'entreprise cherche des informations fortement discriminantes dont la collecte est peu coûteuse. Il s'agit d'informations le plus souvent standardisées sur l'accessibilité des lieux, la présence de marchés locaux ou encore les conditions de production. Ces informations lui permettent déjà d'écartier des sites que l'on ne retrouvera très vraisemblablement plus lors d'investigations plus approfondies en aval du processus de décision. Il s'agit d'autre part de l'importance des facteurs de localisation (définis par les deux auteurs comme « l'ensemble des caractéristiques socio-économiques propres à une localisation donnée qui, aux yeux de l'entreprise, différencient cette localisation des autres localisations possibles et en déterminent la valeur ajoutée »).

Le processus de localisation des entreprises se déroule en quatre étapes. La première étape est une étape de recherche d'informations générales sur un large échantillon, permettant de trouver des sites qui remplissent des conditions minimales. Dans la seconde étape, l'entreprise s'intéresse à des informations plus approfondies sur un échantillon restreint. Dans la troisième étape, l'entreprise passe aux négociations, avec une prépondérance des questions techniques quand le poids des facteurs de localisation est important, des questions financières quand leur poids est faible. Dans la quatrième étape, celle conduisant à la décision finale, les critères financiers sont prépondérants.

Au total, il apparaît que plus les facteurs de localisation sont importants dans le processus de décision et plus les caractéristiques socio-économiques sont incontournables et orientent le choix de localisation indépendamment d'autres considérations, notamment financières. En revanche, plus le rôle joué par ces facteurs est faible, plus la différenciation entre les sites est faible et plus les considérations financières deviennent importantes au moment du choix. En d'autres termes, les auteurs de l'étude concluent qu'il « existe fréquemment une incompatibilité entre le cumul local de critères de localisation favorables et l'existence d'une offre de financement alléchante [et que] les autorités locales ont en général des stratégies qui les amènent à privilégier les spécificités du territoire qu'elles proposent ou au contraire à mettre en avant les conditions financières qu'elles peuvent offrir et cumulent rarement les deux ».

Observation 5 - Plus les considérations techniques et les facteurs socio-économiques sont importants dans le processus de localisation des entreprises, plus les sites en concurrence ont intérêt à développer une capacité d'attraction leur permettant de se différencier par rapport aux sites concurrents et moins les aides financières sont discriminantes dans le choix final de l'entreprise.

3.2 La compétition entre collectivités locales : des analogies avec les stratégies de conquêtes de marché développées par les entreprises

La concurrence entre collectivités locales pour attirer ou retenir des activités économiques sur leur territoire peut prendre des formes très diverses. Aussi, la théorie économique éprouve des difficultés à intégrer la diversité des stratégies développées par les acteurs locaux dans le cadre d'un modèle général de concurrence territoriale. Dans ces conditions, l'approche retenue par la plupart des auteurs, même si elle est nécessairement plus restrictive, consiste à modéliser un aspect de cette compétition à partir de l'étude de faits stylisés. Pour cela, les économistes font appel à des modèles de jeux utilisés en économie industrielle pour étudier la compétition entre entreprises.¹²

Remarquons, par exemple, que la compétition entre collectivités locales précède souvent l'installation des activités économiques sur leur territoire et qu'elles engagent des dépenses irrécupérables avant que les entreprises n'aient choisi définitivement leur lieu d'installation. D'un point de vue théorique, cette forme de concurrence peut être étudiée en faisant appel à des modèles de course à l'innovation et au brevet en économie industrielle (Taylor, 1992). Le fait qu'une collectivité locale réussisse à attirer une entreprise avant les autres lui confère

¹² Pour davantage de détails, voir, par exemple, Madiès [1999].

une prime analogue à celle d'un brevet. En effet, outre la perspective de création d'emplois, la localisation de cette entreprise, surtout si elle est de grande taille, a des effets dynamiques importants sur le tissu industriel de cette collectivité locale. La compétition que se livrent les collectivités locales en termes d'infrastructures conditionne aussi le montant des avantages financiers qu'elles pourront accorder aux entreprises susceptibles de s'installer sur leur territoire. En effet, comme le montrent Jullien, Rychen et Soubeyran (1998), l'issue de la concurrence entre collectivités locales pour attirer une entreprise – *i.e* l'équilibre de Nash du jeu d'attraction en termes d'infrastructures et d'offres financières – dépend (1) des capacités d'investissement de chaque collectivité locale (et donc de son potentiel fiscal initial et de sa taille), (2) des effets induits de cette localisation à la fois pour l'entreprise entrante et pour les entreprises déjà installées (économies d'agglomération) et (3) de l'adaptation des infrastructures publiques locales aux besoins de l'entreprise. Ainsi, une bonne spécialisation des infrastructures permet de surmonter un handicap initial de potentiel fiscal.

Observation 6 - La compétition entre collectivités locales, quand elle porte sur des infrastructures destinées aux entreprises, accroît les inégalités de développement et bénéficie d'abord aux collectivités ayant déjà un potentiel fiscal élevé. Une bonne spécialisation des infrastructures permet cependant de surmonter un handicap initial de potentiel fiscal.

Les modèles d'économie industrielle peuvent être aussi utilisés pour décrire la compétition entre collectivités locales quand il existe une concentration spatiale d'entreprises dans une région, et que d'autres régions essaient d'attirer ces entreprises. L'existence de rendements croissants de localisation fait que les efforts que doit déployer une région rivale pour attirer ces entreprises se révèlent d'autant plus coûteux que la concentration spatiale déjà en place est importante, tout au moins si cette dernière ne connaît pas de rendements décroissants à partir d'un certain seuil. On montre alors que l'issue du jeu dépend des perspectives de profit de la première entreprise qui décide de se délocaliser. Autrement dit, à partir du moment où une entreprise donne le signal et se délocalise, toutes les autres la suivent et le changement de région s'effectue selon un processus de type « bandwagon ». Les entreprises ayant la plus forte préférence pour la nouvelle région s'engagent les premières dans un processus de délocalisation tandis que le reste des entreprises « suit le mouvement ».

Cependant, l'équilibre du jeu – qui n'est pas unique – peut aussi se caractériser par une situation de *statu quo* ou d'inertie. Dans ce cas, aucune des entreprises ne change de localisation. Si la (ou les) première(s) entreprise(s) ne souhaite(nt) pas spontanément changer de localisation, alors il peut être profitable pour une région concurrente d'offrir une aide à l'installation aux nouvelles entreprises de façon à provoquer l'événement initial (« *small event* »), autrement dit le départ

de la première entreprise. On montre alors qu'une solution possible consiste pour une région concurrente à proposer, à l'image d'un monopole discriminant, de faire payer aux entreprises qui viennent s'installer chez elle le m² de terrain industriel en fonction de leur ordre d'arrivée. L'avantage d'une telle solution est qu'elle permet de réduire l'effet d'inertie lié au coût de délocalisation pour les premières entreprises, celles-ci payant évidemment un prix du mètre carré plus faible que les entreprises « suiveuses ».

Observation 7 - L'existence d'économies d'agglomération sur un site constitue une « barrière à l'entrée » sur le marché des territoires. Il est alors particulièrement coûteux pour les autres collectivités locales de vouloir attirer des entreprises qui y sont installées. Favoriser les synergies entre entreprises sur un site permet donc de se prémunir contre la délocalisation de celles-ci.

Enfin, la multiplication des locaux industriels vacants et des zones industrielles en friche, aussi bien dans les agglomérations qu'en milieu rural, ont conduit les économistes à s'interroger sur les causes de ce phénomène.

Quelques exemples tirés de rapports de chambres régionales des comptes permettent d'illustrer ce phénomène : ainsi, en 1994, la chambre des comptes de Rhône-Alpes a estimé à plus de 6000 hectares les surfaces disponibles dans la région, ce qui au prix moyen de 100 F le mètre carré, représente une immobilisation de 6 milliards de francs, et en retenant un taux d'intérêt moyen de 10%, une charge financière annuelle de 600 millions, montant très supérieur à l'ensemble des aides économiques recensées des collectivités de la région. En Alsace, le coût du portage financier de ces investissements est estimé à 200 millions de francs, soit environ le tiers des produits fiscaux annuels de la région Alsace. En Picardie, enfin, près de la moitié des terrains sont inoccupés.

Un premier type d'explication consiste à mettre cette situation sur le compte de la concurrence sauvage que se livrent les collectivités locales – notamment les communes – pour attirer de nouvelles entreprises. Nous avançons un deuxième type d'explication qui permet de compléter le premier : la multiplication des zones industrielles dont le taux de remplissage est faible, serait le fruit d'un comportement rationnel des décideurs locaux qui souhaitent dissuader des communes potentiellement concurrentes de créer leur propre zone d'activités afin de garder une rente de monopole. D'un point de vue théorique, cette question peut être traitée en reprenant le cadre d'analyse des jeux d'entrée en économie industrielle. Une des conclusions essentielles de ce type de modèle est qu'en procédant à plus d'investissements que nécessaire, les communes espèrent s'engager de façon crédible vis-à-vis de leurs concurrentes mais cela conduit à un gaspillage de ressources, tout simplement parce que, souvent, les zones d'activité offrent des terrains « trop banalisés », ce qui réduit la valeur de l'engagement. À l'inverse, une bonne spécialisation (ou différenciation comme disent les économistes) des infrastructures, notamment grâce à des aménagements thématiques permettant d'attirer une catégorie particulière

d'entreprises, devrait permettre de « réguler l'accès des collectivités locales sur le marché des territoires et limiter la concurrence sur les offres financières » (Jullien, Rychen et Soubeyran (1998)).

Observation 8 - L'existence de zones d'activités excédentaires peut résulter, soit d'une stratégie rationnelle de décideurs locaux désireux d'empêcher d'autres collectivités locales d'attirer des investisseurs, soit du coût de l'avantage économique procuré par la variété des sites offerts aux investisseurs.¹³

4 Conclusion

Comme nous venons de le souligner, la concurrence entre collectivités locales peut conduire à un certain nombre d'effets pervers. À la difficulté de cerner correctement les besoins des investisseurs privés, vient se greffer l'absence de garanties demandées aux entreprises et une évaluation très incomplète des aides accordées. Les collectivités locales sont alors enclines à développer *un soutien indifférencié* aux entreprises et à octroyer des aides qui fonctionnent trop souvent à *guichet administratif ouvert* (pour plus de détails, voir Madiès [2000]).

L'interventionnisme local s'accompagne en outre le plus souvent d'une multiplicité des « zonages » et des niveaux d'intervention qui nuit à la cohérence de la politique d'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics nationaux ont en effet continuellement hésité sur la nature même des relations qui devaient s'instaurer entre l'État et ses partenaires locaux (Le Galès, [1993]). Cette indécision des autorités nationales s'est traduite dans les faits par un « gel » de la réglementation qui, faute d'adaptation, est largement inappliquée alors même que la décentralisation, en ayant accordé une plus grande autonomie aux collectivités locales, a renforcé la concurrence entre elles. Il apparaît ainsi très clairement à travers les observations des chambres régionales des comptes concernant l'attribution d'aides financières que les élus locaux ne reconnaissent pas les zonages arrêtés par l'État, chaque collectivité cherchant à développer en priorité son propre territoire. Comme le souligne Mouly [1992], les régions qui s'étaient vues confier par la loi un rôle moteur en matière de développement économique n'ont pas exercé cette compétence, laissant implicitement le champ libre aux communes et aux départements qui, forts de leur compétence générale à régler les affaires locales, se sont intéressés aussi au développement de leur territoire.

On comprend aisément le risque que de tels comportements font peser sur les zones les plus défavorisées et sur l'efficacité des fonds publics européens, nationaux ou régionaux qui leur sont affectés. Les

¹³ On doit ce dernier résultat à Jayet et Paty [2000] et Paty [2000].

constats précédents se trouvent renforcés dès lors que la multiplicité des niveaux d'intervention permet aux entreprises de cumuler les aides de plusieurs entités ou collectivités publiques (voir Deloche (1993) pour une étude théorique de la question du co-financement). Les pouvoirs publics se sont d'ailleurs inquiétés de ce que le manque de coordination entre partenaires économiques locaux pouvait encourager les « chasseurs de primes » et conduire à un sur-financement de certains projets.

Soulignons enfin que la coopération entre collectivités locales (notamment la coopération fiscale) est sans nul doute la seule voie praticable si l'on veut à la fois réduire les excès que le morcellement de la carte administrative communale engendre en terme de concurrence et emporter l'adhésion des élus. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prend acte des défauts de la loi ATR du 6 février 1992 mais reprend la même logique en favorisant le principe de la taxe professionnelle unique de façon à réduire la concurrence entre communes et à mutualiser les risques du développement local particulièrement accrus quand la taxe professionnelle provient d'une seule entreprise.¹⁴

¹⁴ Rappelons que dans un grand nombre de groupements ayant adopté la taxe professionnelle unique, l'objectif était avant tout de bénéficier d'une prime au titre de la dotation globale de fonctionnement (la dotation par habitant des communautés de villes et groupements assimilés étant plus élevée que celle des districts et communautés de communes à fiscalité additionnelle).

Bibliographie

- Anderson, J.E et R.W. Wassmer, (1995), "The decision to bid for business : municipal behavior in granting property tax abatements", *Regional science and Urban Economics*, 25, pp. 739-757.
- Assemblée Nationale, (1999), *Face aux grands groupes : quelle politique pour l'emploi et les territoires ?*, sous la direction de Alain Fabre-Pujol, Rapport N° 1667, tome II, 568 pages.
- Bartick, T.J., (1991), "Who benefits from state and local economic development policies ?", W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, non publié.
- Bond E.W. et L. Samuelson, (1986), "Tax holidays as signals", *American Economic Review*, 76, pp. 820-826.
- Brennan, G. et J.M. Buchanan, (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Brueckner, J.K. et Saavedra, L.A., (1998), "Do local governments engage in strategic property tax competition ?", Communication au colloque de la RSAI, 10-11 novembre 1998, Santa Fe (NM).
- Bucovetsky, S., (1991), "Asymmetric tax competition", *Journal of Public Economics*, 30, pp. 167-181.
- Bucovetsky, S. et J.D. Wilson, (1991), "Tax competition with two tax instruments", *Regional Science and Urban Economics*, 21, pp. 333-350.
- Conseil des impôts, (1989), *Dixième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale*, Paris, Journal officiel de la République française, 794 pages.
- Conseil des impôts, (1997), *Quinzième rapport au Président de la République relatif à la taxe professionnelle*, Paris, Journal officiel de la République française, tomes I et II.
- Cour des Comptes, (1996), *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Paris, Journal officiel de la République française.
- Deloche, R., (1993), « Prospection et accueil d'entreprises par les régions : un problème gigogne de décision conjointe », *Revue économique*, 4, pp. 809-819.
- Doyle, C. et van Wijnbergen, S., (1994), "taxation of foreign multinationals : a sequential bargaining approach to tax holidays", *International Tax and Public Finance*, 1, pp. 221-225.
- Flochel, L., Madiès, T., (1999), "Interjurisdictional tax competition in a system of overlapping revenue-maximizing governments", à paraître dans *International Tax and Public Finance*.
- Gilbert, G. et Guengant, A., (1991), *La fiscalité locale en question*, Montchrestien, Paris.

- Guengant, A., (1992), *Taxe professionnelle et intercommunalité*, L.G.D.J, Paris.
- Heyndels, B. et Vuchelen, J., (1999), "Tax mimicking among Belgian municipalities", *National Tax Journal*, 51, pp. 89-101.
- Houdebine, M. et Schneider, J.L., (1998), « Mesurer l'influence de la localisation des entreprises », *Economie et Prévision*, 131, pp.47-64.
- Hoyt, W., (1991), "Property taxation, Nash equilibrium and market power", *Journal of Urban Economics*, 30, pp. 23-31.
- Hugounenq, R., Le Cacheux, J. et Madiès, T., (1999), « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, N°70, pp. 63-109.
- Hwang, H. et B. Choe, (1995), "Distribution of factors endowments and tax competition", *Regional Science and Urban Economics*, 25, pp. 655-673.
- Jayet, H. et Wins, P., (1993), « Comment les entreprises se localisent-elles ? », CESURE, dossier de recherche n°93-3, Rapport au Commissariat Général du Plan.
- Jayet, H., Paty, S., (2000), « Les zones d'activités sont-elles trop nombreuses ? », dans *Comment améliorer les performances économique des territoires ?*, sous la direction de Alain Ménéménis, SAP/CDC, Les Hexagonales, pp. 335-346.
- Jullien, B., Rychen, F. et A. Soubeyran, (1999), « Dépenses publiques, disparités locales et attraction des activités économiques », document de travail, Université de la Méditerranée.
- King I., R.P. Mc Afee et L. Welling, (1993), « Industrial blackmail of local governments », Social Science Working Paper 739, *California Institute of Technology, Pasadena*, non publié.
- Le Galès, P., (1993), *Politique urbaine et développement local*, L'Harmattan, Paris.
- Les notes bleues de Bercy, (1998), *Les aides en matière économique des collectivités locales en 1995 et 1996*, N° 145, 16 pages.
- Madiès, T., (1997a), *Concurrence fiscale, compétition entre collectivités locales et localisation des entreprises : modèles de jeux*, thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Madiès, T., (1997b), « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, N°63, pp. 195-228.
- Madiès, T., (1999), « Compétition entre collectivités locales et politiques d'attraction des entreprises : quelques apports de l'économie industrielle à l'économie publique locale », *Revue d'Economie Régionale et urbaine*, N°5, pp. 999-1019.

- Madiès, T. (2000), « Les interventions des collectivités locales sont-elles efficaces ? », dans *Comment améliorer les performances économique des territoires ?*, sous la direction de Alain Ménéménis, SAP/CDC, Les Hexagonales, pp. 171-214.
- McHone, W.W., (1987), "Factors in adoption of industrial development incentives by states", *Applied Economics*, 23, pp. 17-29.
- Mouly, G., (1992), *Rapport d'information sur les Contrats de Plan Etat-Région*, Sénat, N°288, 99 pages.
- Paty, S., (2000), *Concurrence fiscale et offre de biens publics locaux*, thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Lille I.
- Taylor, L., (1992), "Infrastructural competition among local jurisdictions", *Journal of Public Economics*, 49, pp. 241-259.
- Tiebout, C.M., (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 65, pp. 416-424.
- Wildasin, D.E., (1988), "Nash equilibria in models of fiscal competition", *Journal of Public Economics*, 35, pp. 229-240.
- Wilson, J., (1991), "Tax competition with interregional differences in factor endowments", *Regional Science of Urban Economics*, 21, pp. 423-451.
- Zodrow, G.R., Mieszkowsky, P.M., (1986), "Pigou, property taxation and the under provision of local public goods", *Journal of Urban Economics*, 19, pp. 356-370.

Résumé

Cet article présente les principales caractéristiques du système d'aides locales aux entreprises ainsi que les stratégies développées par les collectivités territoriales pour attirer ou retenir des activités économiques sur leur territoire. Nous mettons l'accent sur l'efficacité des interventions économiques locales dans le cadre d'une concurrence territoriale généralisée en nous fondant sur les enseignements de la littérature économique récente issue de l'économie publique locale comme de l'économie industrielle et sur les études empiriques qui ont pu être menées en France comme à l'étranger sur le rôle des incitations financières dans les décisions de localisation ou de délocalisation. Il apparaît en particulier (dans le contexte français) que nombre d'aides locales sont illégales compte tenu non seulement de l'obsolescence du cadre juridique qui les régit mais aussi de la concurrence que se livrent les collectivités territoriales. Les aides en faveur des entreprises sont en outre le plus souvent ressenties par les collectivités locales comme un jeu à somme nulle où les comportements mimétiques priment sur les efforts de différenciation : celles-ci se dispenseraient bien souvent d'offrir des aides aux entreprises du secteur concurrentiel si leurs voisines faisaient de même. Enfin, la multiplication des incitations financières et l'enchevêtrement des niveaux d'intervention réduisent l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire. Nous montrons qu'à cet égard, la simplification de la carte intercommunale qui fait suite à la loi Chevènement du 12 juillet 1999 est la bienvenue.

Abstract

This paper deals with the main features of local aids to industry together with fiscal competition among local jurisdictions. Focusing on the French case, we provide both theoretical and empirical evidence of interjurisdictional competition for economic development. We find that more than 80% of local aids are unlawful, resulting not only from the legal system unsuited to both firms and local policy-makers needs but also from fiscal competition itself. Furthermore, very often, aids to industry result in a nil-sum game since fiscal mimicking seem to prevail at local level.

Mots-clés

Subventions publiques locales, concurrence territoriale, localisation des entreprises

Key words

Local public subsidies, spatial competition, Firm localisation

Classification JEL : H3, H7, R53