

Disparités de richesse fiscale, dotations d'État et service rendu aux habitants

Une récente Note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales⁽¹⁾, constate le besoin de moderniser la fiscalité directe locale, mais aussi une grande complexité des concours de l'État et l'insuffisance des mécanismes de péréquation. L'Aurif cherche ici à analyser, au-delà de l'incidence des dotations d'État, dans quelle mesure les communes arbitrent entre une modulation de la pression fiscale et une adaptation du service rendu aux habitants.

Une fois mesurés les écarts de richesse fiscale entre communes, il s'agit ici d'examiner de quelle manière ils sont compensés.

Au premier chef, comment procède l'État au titre des différents mécanismes de redistribution financière ou de dotations mises en place au fil des années ?

Le phénomène de compensation concerne par ailleurs les contribuables des communes avec un supplément, ou au contraire un allègement de la pression fiscale et enfin, les habitants et usagers de ces communes au travers de la quantité de services offerts.

La méthodologie retenue établit une comparaison de deux groupes de dix communes. Une fois classées les 242 communes d'Ile-de-France par ordre de richesse fiscale croissante (au sens du potentiel fiscal par habitant en 2000), les dix premières communes (dites «communes pauvres»⁽²⁾) et les dix dernières communes (dites «communes riches») sont regroupées et comparées.

Les écarts de richesse fiscale en Ile-de-France

La richesse fiscale locale est très inégalement répartie entre les 1 281 communes d'Ile-de-France. Il convient tout d'abord de préciser cette notion de richesse fiscale. Il s'agit ici de mesurer, non la recette fiscale effectivement perçue par la collectivité locale, qui dépend des taux d'imposition votés par elle, mais

le niveau des bases d'imposition qui dépendent de la qualité des logements et surtout du nombre et de la taille des activités et industries situées sur le territoire de la commune. Cette richesse est donc, tout au moins à court terme, indépendante des décisions du conseil municipal.

Le potentiel fiscal par habitant qui mesure cette richesse fiscale, atteint 2 350 francs en 2000 pour les dix communes les plus «pauvres» d'Ile-de-France et 13 708 francs pour les dix communes les plus «riches».

La dispersion est beaucoup plus forte parmi les «riches». Pour le groupe des communes «pauvres» le potentiel fiscal varie de 2 130 francs à 2 490 francs. Par contre pour l'autre groupe, si huit communes se situent entre 9 330 et 16 370 francs, les deux communes les plus avantagées disposent de 20 100 et 25 400 francs par habitant.

Ces écarts de richesse fiscale sont très largement imputables à la Taxe professionnelle (TP) et donc à l'existence ou non d'entreprises sur le territoire communal : les bases TP par habitant atteignent 3 067 francs pour les dix communes les plus défavorisées et 54 710 francs pour les dix communes désignées comme «riches», soit un écart de 1 à 18.

(1) Note diffusée par le gouvernement au début de l'été 2001. Les données présentées ici proviennent de la Direction générale des collectivités locales au Ministère de l'Intérieur et Direction générale de la Comptabilité publique au Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

(2) Les termes «pauvres» et «riches» sont utilisés ici à fin de simplification. Ils ne sont pourvus d'aucune connotation positive ou négative.

Le revenu de la population et le parc de logements

Les bases d'imposition 2000 (en Francs)	10 «pauvres»	10 «riches»
Base Taxe d'habitation / hab.	7 222	15 336
Base Taxe foncière bâtie / hab.	4 858	19 607
Base Taxe foncière non bâtie / hab.	17	35
Base Taxe professionnelle* / hab.	3 067	54 710

*Bases brutes TP 2000 hors compensation «salaires».

Disparités de richesse fiscale,
dotations d'État et service rendu
aux habitants

Les bases à la Taxe d'habitation (TH) sont deux fois plus faibles pour les dix communes défavorisées (respectivement 7 222 et 15 336 francs par habitant). Ceci sous entend que la valeur locative des locaux d'habitation est elle même deux fois plus faible.

Les dotations reçues de l'État

Sans entrer dans le détail des différentes dotations d'État aux communes, quatre d'entre elles sont prises en compte ici :

- la Dotation forfaitaire, qui est intégrée à la Dotation globale de fonctionnement (DGF), est la dotation de «droit commun» de toute collectivité ;
- La Dotation de solidarité urbaine (DSU), faisant également partie de

la DGF et créée en 1991, est destinée à compenser une faiblesse de richesse fiscale et/ou un supplément de charges pour les communes urbaines défavorisées ;

- Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF) également apparu en 1991, établit une redistribution fiscale entre les communes d'Ile-de-France, certaines communes «contribuent» (se voient prélever une partie de leurs ressources) et d'autres reçoivent ;
- Le Fonds national de péréquation compense une insuffisance de richesse fiscale des communes.

En 2000, chacun de ces mécanismes profite davantage aux dix communes dites «pauvres» (elles perçoivent au titre des quatre dotations 2 033 francs par habitant) qu'aux autres (qui perçoivent 535 francs par habitant). Bien

évidemment, les dix communes «pauvres» perçoivent la DSU et le FSCRIF.

À l'inverse, le second groupe est composé de communes contributrices au FSCRIF qui est l'instrument de redistribution le plus efficace, essentiellement parce qu'il fonctionne à «deux-temps» (prélèvement et reversement) ce qui n'est pas le cas pour la DSU. Les dix communes «riches» se voient prélever sur leurs ressources fiscales 424 francs par habitant dans le même temps où les dix autres reçoivent 363 francs au titre du même FSCRIF.

Si l'on considère les écarts de richesse fiscale initiaux entre les deux groupes de communes, le jeu de ces quatre dotations d'État aboutit à réduire le handicap des communes «pauvres» (potentiel fiscal «plus» dotations d'État) de 14 %. Et pour les communes plus favorisées de diminuer leur avantage relatif de 13 %.

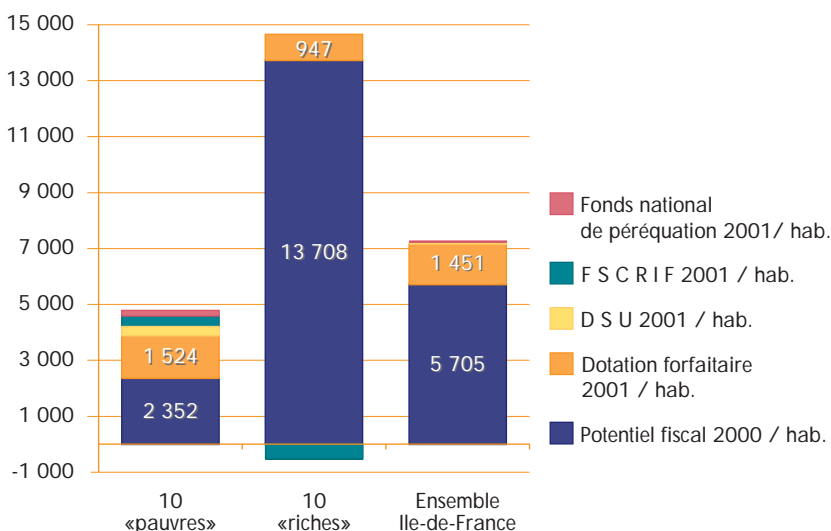
Ces pourcentages progressent entre 2000 et 2001 puisque le groupe des dix communes «pauvres» a perçu 2 428 francs par habitant en 2001 (au lieu de 2 033 francs, toujours au titre des quatre mécanismes décrits ci-dessus), alors que les dix autres communes n'ont reçu que 428 francs par habitant (au lieu de 535 francs).

Le revenu de la population et le parc de logements

Le revenu de la population et le parc de logements (en Francs)	10 «pauvres»	10 «riches»	Ensemble Ile-de-France*
Revenu IR 1998 / hab.	40 058	91 328	67 074
Pourcentage de logements sociaux	44,78 %	21,47 %	25,98 %

* 242 communes de plus de 10 000 habitants.

Richesse fiscale et dotations d'État en 2001

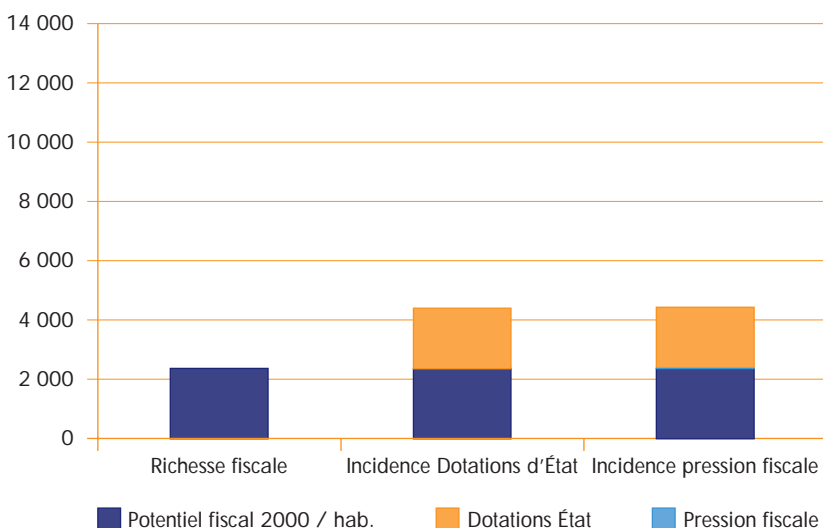


Incidence de la pression fiscale

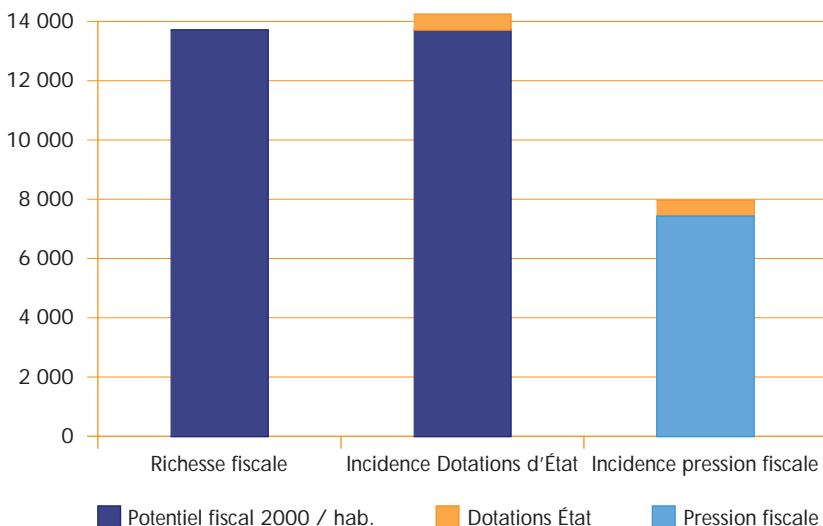
Confrontées à ces différences de richesse fiscale, et une fois prises en compte les dotations d'État déjà évoquées, les communes concernées voient des taux d'imposition 2000 en conséquence : relativement faibles pour les communes disposant d'un potentiel fiscal élevé et inversement pour les autres. Dans les faits ce sont les communes «riches» qui adoptent des taux moitié plus faibles que la moyenne, les dix autres pratiquant

Incidence de la pression fiscale

Communes «pauvres»



Communes «riches»



des taux très proches de cette même moyenne (le produit fiscal est très proche de leur potentiel fiscal).

La pression fiscale est deux fois plus faible pour les dix communes «riches» que pour les dix autres. On peut rappeler que les revenus des habitants de ces deux groupes de communes sont eux-mêmes dans une proportion de 1 à 2,3 (Voir le premier tableau).

Cependant, malgré une pression fiscale deux fois plus élevée, les dix communes «pauvres» encaissent encore un produit fiscal par habitant inférieur de 68 % à celui des dix autres (respectivement 2 379 et 7 428 francs).

La pression fiscale compense plus de la moitié de l'écart de richesse entre les deux groupes, c'est donc encore aujourd'hui la principale réponse des communes aux différences de potentiel fiscal pour équilibrer leur budget. Néanmoins, le total du produit fiscal et des dotations reçues de l'État en 2000, est encore inférieur de 55 % pour les dix communes les plus défavorisées (respectivement 4 412 francs et 7 963 francs, voir graphiques ci-contre).

Incidence du niveau de dépenses 2000

Une troisième réponse aux disparités de richesse fiscale (après prise en compte des dotations de l'État et choix par la commune d'un niveau de pression fiscale) correspond à la quantité de services offerte et/ou d'investissements réalisés pour la population (il conviendrait, en toute rigueur, de tenir compte également des politiques tarifaires des uns et des autres).

Autrement dit, les disparités de richesse fiscale sont compensées *via* trois mécanismes :

- le niveau des dotations de l'État ;
- la pression fiscale ;
- et enfin le niveau des dépenses communales.

Les dotations reçues par l'État en 2001

Les dotations reçues de l'État en 2001 (en Francs)	10 «pauvres»	10 «riches»	Ensemble Ile-de-France*
Dotation forfaitaire / hab.	1 524	947	1 451
D S U / hab.	326	6	72
F S C R I F / hab.**	386	- 525	3
Fonds national de péréquation / hab.***	192	0	22
Ensemble	2 428	428	1 548

* 242 communes de plus de 10 000 habitants.

** Dotation perçue en 2001 «moins» contribution versée en 2001.

*** Dotation FNP «et» Majoration FNP 2001.

Disparités de richesse fiscale,
dotations d'État et service rendu
aux habitants

Nous venons d'isoler les deux premiers phénomènes, il reste à vérifier que les communes «pauvres» dépensent moins par habitant que celles de l'autre groupe. Le service rendu par une commune est en effet mesuré au travers de ses dépenses courantes.

Les dépenses de fonctionnement atteignent en l'an 2000 :

- 6 636 francs par habitant pour les dix communes «pauvres» ;

- 10 580 francs pour les dix autres.

L'écart avec les montants précédents (4 412 et 7 963 francs) correspond aux autres recettes courantes (recettes tarifaires par exemple).

En conclusion, pour l'an 2000, et pour ces deux groupes de communes, les mécanismes de péréquation compensent une part (environ 15 %) des écarts de richesse fiscale. Le reste est demandé à la population sous forme d'un différentiel de fiscalité d'une part, et d'un différentiel de niveau de service, d'autre part.

**Communes «pauvres» et «riches» :
dépenses et recettes courantes en 2000**

