

Disparités de richesse fiscale en Île-de-France : bilan et perspectives



© Téléhouse69

La richesse fiscale est très inégalement répartie entre les communes franciliennes. Elle varie de 440 € à 2 235 € par habitant en 2005, soit un écart de 1 à 5. Les dix communes les plus «pauvres» et les dix communes les plus «riches» d'Île-de-France ne disposent donc pas des mêmes moyens pour offrir les services essentiels à leur population. Comment les collectivités locales parviennent-elles à compenser ces disparités initiales ?

En matière de ressources et de dépenses, les inégalités entre les villes sont très marquées. Les disparités de ressources proviennent essentiellement de la répartition très inégalitaire des bases d'imposition de la fiscalité locale. De ce fait, les villes ne disposent pas du même «pouvoir d'achat en matière de services de proximité». Un système complexe de solidarité au travers des dotations que l'État verse aux collectivités locales a vocation à réduire ces écarts. Or une étude récente du Commissariat général du plan (CGP) en dresse un bilan contrasté : en 2001, les 10 % des communes les plus riches au niveau national disposaient de près de 30 % du pouvoir d'achat, alors que les 10 % les plus pauvres ne disposaient que d'un peu plus de 1 % de ce même pouvoir d'achat⁽¹⁾.

En 2001, la péréquation ne corrigeait que 40 % des inégalités constatées entre les 36 000 communes françaises. Cette correction progresse au fil du temps et s'est améliorée de 6 % entre 1994 et 2001.

En Île-de-France, quelle évolution les disparités fiscales ont-elles suivie depuis 2001 ? La méthodologie retenue pour mesurer cette évolution⁽²⁾ établit une comparaison entre deux groupes de dix communes de plus de 10 000 habitants. Les 244 communes de plus de 10 000 habitants d'Île-de-France ont été classées par ordre de richesse fiscale croissante (au sens du potentiel financier 2005 par habitant – voir encadré).

Du potentiel fiscal au potentiel financier

Depuis 2005, l'indicateur de richesse fiscale utilisé est le potentiel financier par habitant. Il ajoute au potentiel fiscal la principale des dotations reçue de l'État par toute commune, la dotation forfaitaire. Cette dotation est la principale composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le potentiel fiscal par habitant représente la recette potentielle qu'encaisserait une commune si elle appliquait à ses bases d'imposition, non les quatre taux votés par elle, mais des taux moyens observés au niveau national. Il permet donc de mesurer l'importance relative des bases d'imposition, indépendamment de la politique fiscale appliquée par la commune.

Dans le cas présent, le passage du potentiel fiscal au potentiel financier tend à minorer les disparités de richesse fiscale entre les deux groupes de communes étudiées. Si l'écart de potentiel fiscal par habitant est, en 2005, de 1 à 5 (respectivement 440 € et 2 235 €), la prise en compte de la dotation forfaitaire le ramène de 1 à 3,6.

La loi de finances pour 2007 prévoit une évaluation de ce phénomène (art. 128).

En effet, la dotation forfaitaire par habitant perçue par les dix communes «pauvres» atteint 223 € et majore le potentiel fiscal de 50 %. Pour les dix communes favorisées, cette dotation n'est que de 155 € et ne majore leur potentiel fiscal que de 7 %. Autrement dit, dans ces cas extrêmes, la dotation forfaitaire a, de fait, un effet péréquisiteur.

Afin de ne pas compter deux fois la dotation forfaitaire, le potentiel fiscal par habitant a été retenu comme indicateur de richesse fiscale.

(1) Guy Gilbert, Alain Guengant, «Évolution des effets péréquisiteurs des concours de l'État aux collectivités locales», 2004.

(2) S'agissant de l'Île-de-France, en décembre 2001, une première Note rapide traitait des disparités de richesse fiscale et de l'incidence des dotations de l'État. Il s'agit à présent de mesurer l'évolution de ces disparités cinq ans plus tard.

**Disparités
de richesse fiscale
en Île-de-France :
bilan et perspectives**

Revenu, logements sociaux et aides personnalisées au logement

	10 «pauvres»	10 «riches»	Ensemble Île-de-France*
Revenu IR 2003/hab.	7 605 €	15 852 €	12 299 €
Part de logements sociaux	39,27 %	24,46 %	26,25 %
Part de bénéficiaires d'aides au logement	29,91 %	16,38 %	21,23 %

* 244 communes de plus de 10 000 habitants.

Les dix premières communes (dites «communes pauvres») et les dix dernières communes (dites «communes riches») sont ensuite regroupées et comparées.

En 2005, la richesse fiscale est très inégalement répartie entre les communes franciliennes. Cette richesse est ici mesurée par le potentiel fiscal par habitant qui varie de 440 € par habitant en 2005 pour les dix communes les plus «pauvres» à 2 235 € pour les dix communes «riches», soit un écart de 1 à 5 (1 à 5,8 en 2000).

Comme observé en 2001, les disparités sont beaucoup plus importantes au sein de la seconde catégorie, puisque cet indicateur varie de 1 640 € à 4 028 € (à comparer à une dispersion allant de 384 € à 497 € entre les dix communes «pauvres»).

Ces disparités de richesse fiscale sont très largement imputables à la présence d'activités dans les communes, puisque la seule part de cette richesse fiscale imputable à la taxe professionnelle varie de 111 € à 1 272 € par habitant entre communes pauvres et riches, soit un écart de 1 à 11. En 2000, cette disparité était encore plus importante : 1 à 18. De plus, les dix communes «pauvres» disposent de bases d'imposition à la taxe d'habitation deux fois plus faibles que les dix communes les plus favorisées. Ceci sous-entend que la valeur locative attribuée par les services fiscaux aux immeubles d'habitation est très différente entre les deux groupes de communes.

Pour les vingt communes, ces disparités de ressources viennent se cumuler avec des écarts de revenus, déclarés au titre de l'impôt sur le revenu (IR), entre les populations concernées. On observe ainsi un rapport de 1 à 2 entre les revenus des habitants des dix communes «pauvres» et ceux déclarés par les habitants des communes les plus favorisées. On observe des écarts de même ampleur, que l'on mesure l'importance relative du parc d'habitation social ou la part des habitants bénéficiaires d'aides personnalisées au logement.

**Les dotations
reçues de l'État**

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

- La dotation forfaitaire, qui constitue une part essentielle de la dotation globale de fonctionnement (DGF), est relativement plus importante pour les dix communes les plus défavorisées. Elle est, depuis 2005, intégrée au

potentiel financier des communes. Elle a globalement peu progressé entre 2001 et 2006.

- La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) a connu, depuis 2005, une forte progression dans la France entière, en Île-de-France, et de manière encore plus marquée pour les dix communes «pauvres» (voir encadré). La dotation moyenne par habitant passe entre 2001 et 2006 de 11 € à 21 € en moyenne pour les communes franciliennes de plus de 10 000 habitants. Elle double également pour les dix communes les plus défavorisées, passant de 50 € à 105 € par habitant. C'est également une composante de la DGF.
- La dotation nationale de péréquation (DNP) qui fait également partie, avec la dotation forfaitaire et la DSUCS, de la dotation globale de fonctionnement (DGF).
- En Île-de-France, un second mécanisme de péréquation intervient, le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF). Il établit une redistribution entre certaines communes «contributrices» (qui se voient prélever une partie de leurs ressources) et des communes bénéficiaires. Ceci explique, pour les dix communes dites «riches», le prélèvement négatif apparaissant dans le tableau ci-dessous.

Au total, les dotations reçues de l'État sont donc plus importantes de 354,15 €

Les dotations d'État en 2006

Dotations reçues de l'État en 2006 (en euros)	10 «pauvres»	10 «riches»	Ensemble Île-de-France*
DGF - dotation forfaitaire**/hab.	222,78	155,25	237,19
DGF - DSUCS/hab.	104,88	2,77	20,89
DGF - dotation nationale de péréquation/hab.	24,63	0,00	4,00
FSRIF***/hab.	57,48	-102,40	0,41
Ensemble	409,77	55,62	262,49

* 244 communes de plus de 10 000 habitants.

** Dotation forfaitaire hors compensation de la part «salaires» de la TP.

*** Dotation perçue en 2006 «moins» contribution versée en 2006.

par habitant pour les dix communes les plus défavorisées. Cet écart est largement imputable au FSRIF, dans la mesure où il réduit sensiblement les sommes allant aux dix communes favorisées au travers de la dotation forfaitaire. Entre 2001 et 2006 cet avantage a cru de 50 € environ, essentiellement du fait de la progression de la DSU en 2005 et 2006.

Si l'on considère que l'écart initial de potentiel fiscal par habitant est de 1 795 € (440 € pour les dix communes «pauvres» et 2 235 € pour les communes plus favorisées) en 2005, on peut considérer que les dotations réduisent ces disparités de 20 %. L'étude menée en 2001 avançait un pourcentage de 15 %, cette faible progression est encore une fois principalement due à celle de la DSU depuis 2005.

Pression fiscale et services rendus aux habitants

Confrontées à la nécessité de fournir les services collectifs nécessaires à leur population, les communes défavorisées sont amenées à pratiquer des taux

Vers un doublement de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoit un doublement de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) en cinq ans. Celle-ci serait abondée de 120 millions d'euros par an entre 2005 et 2009 pour atteindre au final 1,2 milliard d'euros.

L'introduction de deux coefficients valorisant l'importance relative de la population d'une commune en zone urbaine sensible (ZUS) d'une part, en zone franche urbaine (ZFU) d'autre part, contribue à faire progresser les sommes revenant à l'ensemble des communes franciliennes de 35 % en 2005 et 24 % en 2006 (au lieu de, respectivement, 20 % et 16 % pour la France entière).

Pour les dix communes «pauvres», l'évolution de la DSUCS entre 2001 et 2006 est de 110 %, dans la mesure où 44 % de leurs populations sont en ZUS et 26 % en ZFU.

d'imposition relativement importants (supérieurs en moyenne de 60 % à la moyenne régionale). Dans le même temps, les dix communes les plus favorisées peuvent faire bénéficier leurs populations d'une pression fiscale 2,6 fois inférieure à celle pratiquée par les dix communes pauvres.

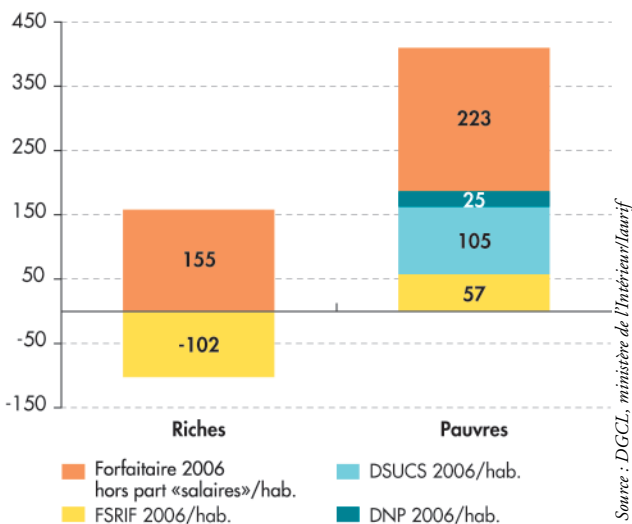
Au final la pression fiscale compense plus de la moitié des écarts initiaux de potentiel fiscal par habitant entre les deux groupes de communes : l'écart final est en effet de 1 à 2 au lieu d'un écart initial de richesse fiscale allant de 1 à 5.

Il convient également de remarquer l'essor de l'intercommunalité entre

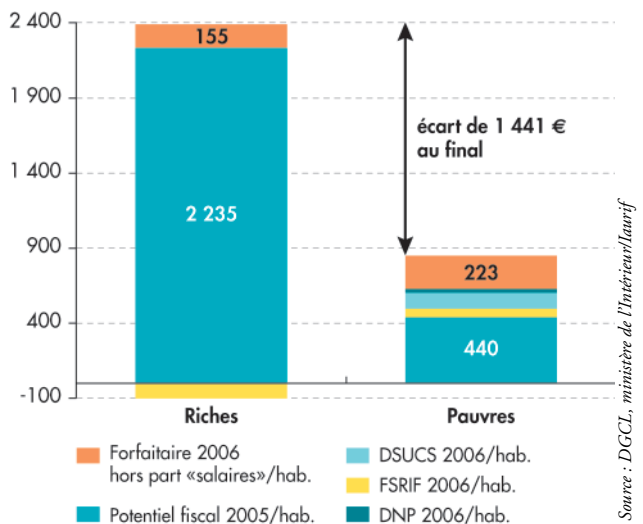
2001 et 2006. Si, en 2006, seulement deux des dix communes les plus favorisées sont membres d'un groupement à fiscalité propre, huit communes «pauvres» sur dix sont dans ce cas. La mise en commun de moyens et de compétences permettrait ainsi de mieux répondre aux besoins des populations concernées. Cette «solidarité de proximité» devrait être davantage prise en compte par les mécanismes de péréquation nationaux et, dans le cadre de l'Île-de-France, régionaux.

Enfin, au-delà de l'incidence des dotations d'État et des différences de pression fiscale, les communes ne peuvent qu'adapter leurs dépenses à l'importance de leurs ressources. Il apparaît

Dotations d'État en 2006



Potentiel fiscal et dotations d'État en 2006



**Disparités
de richesse fiscale
en Île-de-France :
bilan et perspectives**

que les dépenses courantes en 2005 par habitant, correspondant aux services fournis à la population, sont dans les dix communes «favorisées» supérieures de 70 % à celles relevées dans les dix communes «pauvres».

**Bilan
et perspectives**

Les différents mécanismes de péréquation aboutissent donc, pour ces vingt cas extrêmes, à une réduction de l'ordre de 20 % des disparités initiales de richesse fiscale. La faiblesse de ce pourcentage, et de sa progression depuis 2000, est largement imputable aux choix qui sont faits chaque année, lors de la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes et groupements.

Pour simplifier, celle-ci est répartie en trois masses d'importance très inégale :

- la dotation forfaitaire, qui constitue l'essentiel de la DGF (80 % en 2006) perçue par chaque commune ;
- la dotation d'intercommunalité, profitant à chaque groupement⁽³⁾ de communes à fiscalité propre ;

- la péréquation proprement dite (notamment au travers de la DSU et de la dotation nationale de péréquation).

Depuis plus de quarante ans, la progression de la péréquation a été freinée par l'évolution des deux autres composantes. En particulier, la montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1992, a fortement contraint la croissance des dotations de solidarité.

Aujourd'hui, l'intercommunalité, en voie d'achèvement, concerne 90 % du territoire national (50 % seulement en Île-de-France). On peut souhaiter que, dorénavant, l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement profite davantage à la solidarité entre communes.

(3) Cette dotation, qui va dans un premier temps au groupement, profite indirectement aux communes membres. En 2006, pour les huit communes «pauvres» concernées, elle a représenté en moyenne 47,85 € par habitant. Pour les deux communes plus favorisées membres d'une communauté d'agglomération, cette dotation d'intercommunalité représente 17,05 € par habitant.