

TABLE DES MATIERES

Résumé

PREAMBULE

1	SYNTHESE : L'IMPOT ET LES TARIFS, UN LEVIER DES POLITIQUES LOCALES ?	7
1.1	LE CONTEXTE BORDELAIS	9
1.2	DES AUGMENTATIONS IMPRESSIONNANTES DE PRESSION, UNE REDISTRIBUTION DE LA CHARGE FISCALE	10
1.3	INCOMPRÉHENSION DEVANT L'OPACITÉ DU SYSTEME	12
1.4	LA BOÎTE NOIRE DES PROCÉDURES TARIFAIRES ET FISCALES	13
1.5	LES DIFFICILES RÉGULATIONS À LA FRANÇAISE	15
1.6	PERSPECTIVES D'AVENIR	16
2	POSITIONNEMENT DANS LA RECHERCHE DU SECTEUR	19
2.1	PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA RECHERCHE	19
2.1.1	Les grandes questions posées par les théories	19
2.1.2	Inadéquation du système à notre contexte socio-économique	23
2.1.3	Le poids du débat intercommunal	25
2.2	LE DÉBAT ÉCONOMIQUE	27
2.3	TYPOLOGIE DES LIENS ÉTABLIS PAR LA THÉORIE	29
2.3.1	Le lien entre la valeur d'un bien immobilier et le niveau des dépenses du service public.	29
2.3.2	Le comportementalisme économique nie la limite des ressources naturelles et la globalité de la ville	30
2.3.3	L'absence des rythmes: temps long et court	32
3	LES DONNEES DE CADRAGE NATIONAL	33
3.1	LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE	33
3.2	LES MODES DE REPARTITION DE LA CHARGE FISCALE LOCALE	38
3.2.1	La valeur locative des biens immobiliers	39
3.2.2	Les recours gracieux	41
3.3	LES TARIFS DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	43

4 LE CAS BORDELAIS	45
4.1 LE MOUVEMENT DE LOCALISATION RÉSIDENTIELLE ET ÉCONOMIQUE	45
4.2 LA FISCALITE LOCALE DANS L'AGGLOMERATION	46
4.2.1 Situation sociale et financière des ménages sur l'agglomération	47
4.2.2 Situation financière des communes	51
4.2.3 La pression fiscale par zone	53
4.3 LES MÉCANISMES FISCAUX ACCENTUATEURS	62
4.3.1 L'accès à l'information	62
4.3.2 Quartiers et base fiscale	63
4.3.3 Le processus de révision	65
4.4 LE RÔLE DES ACTEURS EN MATIERE DE SERVICES PUBLICS	68
4.4.1 Les transports en commun	72
4.4.2 L'eau et l'assainissement	77
4.4.3 Parcs de stationnement publics	82
4.4.4 Collecte et traitement des ordures ménagères	86
4.4.5 Gaz de Bordeaux	91
4.4.6 EDF/GDF	95
4.4.7 France Télécom	99
5 ENQUÊTES AUPRÈS DES MÉNAGES ET DES MAIRES	106
5.1 ENQUÊTE AUPRÈS DES MÉNAGES	106
5.2 ENQUÊTE AUPRÈS DE QUELQUES MAIRES	115
6 ANNEXES	122

**Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme
DAEI (Mission prospective) et DRAST**

Programme de recherche: La ville éclatée, enjeux et conditions d'une régulation économique, sociale et territoriale.

Résumé

**"Fiscalité et tarifs locaux, effets sur longue période."
Le cas de l'agglomération bordelaise.**

**Novembre 1996
JR. BARTHELEMY
M.LEFLAIVE**

L'objet principal de cette recherche est une mesure des effets en longue période de la tarification et de la fiscalité locale, sur les inégalités spatiales et sociales dans une agglomération. Le cas de Bordeaux a été retenu en raison de l'étalement urbain très important de l'agglomération, de l'existence d'une communauté urbaine, avec des services publics à l'échelle intercommunale.

Mais les aspects méthodologiques sont également importants: dans un domaine où la statistique est encore peu présente, où l'information -par son caractère politique- se diffuse peu, il était utile de mettre au point des outils de comparaison sur la pression fiscale et tarifaire. C'est la raison d'une approche en quatre volets: le point des recherches sur ce thème, la mesure de la pression fiscale, l'évolution des services publics, et une enquête non directive auprès d'habitants et d'élus.

Les résultats du travail réalisé sur la pression ont démontré la très forte augmentation des impôts sur les ménages dans l'agglomération, qui ont été multipliés par 2,35 en 20 ans, hors inflation. Cette augmentation aboutit, en raison du mode de calcul de l'impôt, à une pression (par rapport au revenu et aux valeurs immobilières) nettement plus forte sur les ménages à bas revenus, et surtout ceux dont les logements se sont dévalorisés dans le temps. Dans les zones les plus défavorisées, les ménages consacrent près de 11% de leur revenu aux taxes locales, contre 7,5 dans les quartiers favorisés. Mais ce sont les "quartiers en mouvement" (de dévalorisation ou de revalorisation) qui sont les plus touchés par la progression des impôts. Dans le temps, les inégalités selon le statut des zones, tendent cependant à se réduire, tout le monde finissant par partager un niveau de contribution important.

Le mode d'évaluation des bases, qui repose sur les seules valeurs locatives -non révisées depuis 17 ans- est à l'origine de ces écarts: il ne prend pas en compte le marché de la vente immobilière, devenu de plus en plus structurant pour les patrimoines. Il procède également, même pour la révision préparée depuis 1992, de calculs complexes, à partir de données hétéroclites, au point que la maîtrise du résultat n'est plus assurée, et encore moins comprise. L'existence d'un nombre important d'ajustements au cas par cas, affaiblit encore la lisibilité du système, mais permet d'éviter une réaction trop forte des contribuables.

Les tarifs des services publics locaux ont aussi connu une progression très forte, au contraire des

tarifs nationaux, soumis à une concurrence plus directe. Mais ils représentent encore une part trop faible du revenu (surtout en comparaison du téléphone et de l'électricité), pour aboutir à une sensibilité autre que "politique" sur ce sujet. Néanmoins, cette augmentation, du même ordre que celle des impôts locaux, a plus rapidement débouché sur des systèmes de prise en compte des effets sociaux, renvoyés à l'échelle des mairies. La montée du consumérisme a aussi été, avec les réglementations nationales, un facteur de plus grande clarté des tarifs. Il n'en reste pas moins que la maîtrise de l'ensemble de la contribution des ménages (tarifs et impôts) n'est pas assurée, aussi bien en raison des différences d'échelle, que faute d'information et de temps pour les maires. La progression de la dépense est ici portée par la demande des élus et par les enjeux à une échelle plus large. La saisie de la demande des habitants commence à peine à devenir un enjeu, mais la plupart des gestionnaires évoluent vers une approche "marketing", qui prend en compte une possible concurrence ou diminution de consommation. Cette tendance est bien sûr plus nette pour les services à fréquentation occasionnelle (comme les bus bordelais ou les parkings) ou alternatifs (énergies) que pour les déchets ou l'eau. Il semble qu'une nouvelle période s'engage dans la gestion des services, avec une plus grande attention au client final. Il n'en reste pas moins que le poids du passé est lourd, visible dans la gestion des dettes, et dans les retards d'équipement qui caractérisent certains services.

L'enquête auprès des habitants et des maires a permis de vérifier que cette forte pression touchait surtout les catégories défavorisées, et les quartiers en mouvement. Elle a souligné l'incompréhension des ménages, par rapport à un système de répartition des charges sur lequel ils pensent ne pas pouvoir influer. La réponse aux augmentations est essentiellement trouvée dans la modification des structures de consommation, avec des efforts pour diminuer les dépenses d'énergie, de téléphone, et dans certains cas d'eau.

Les services rendus sont également en grande partie décalés par rapport à leur demande, notamment ceux qui permettent une alternative (culture, sports, transports) ou leur semblent uniquement favoriser les institutions qui les portent. Il existerait, si l'échantillon s'avérait significatif à plus grande échelle, un véritable mur entre les administrations fiscales et gestionnaires, et les usagers; mais, plus grave peut-être, une différence d'appréciation de la situation entre les élus, qui considèrent globalement que le système est satisfaisant (moyennant quelques aménagements), et les habitants, qui n'en comprennent plus la logique, et ne s'y retrouvent plus entre les compétences des diverses institutions publiques. Le débat politique apparaît, dans les réponses des habitants, décalé par rapport aux besoins quotidiens, aux limites de la contribution de chacun, et à la maîtrise des coûts, au demeurant peu connus.

Ce constat de fortes tensions sous-jacentes, mais aussi de passivité des usagers-électeurs, suggère l'urgence d'une remise à plat du système fiscal et tarifaire, en commençant par des mesures simples: établissement d'une base réelle (valeurs immobilières incluant les ventes ou revenus) pour l'impôt; clarification de l'information sur les services, les coûts, les compétences; et mise en place d'un suivi, à bonne échelle, de la pression globale sur les ménages. Ces étapes devraient permettre de reconstituer des mécanismes de régulation par le politique ou par la concurrence, et de faire resurgir un débat aujourd'hui absent.

Du point de vue méthodologique, la mesure de la pression fiscale et tarifaire sur les revenus, comme sur les valeurs immobilières par zone a donné des résultats intéressants, très différents de

l'échelle classique des comparaisons de taux ou de tarifs par secteur. Un autre résultat est l'apport finalement très "productif" d'enquêtes non directives sur un échantillon limité de ménages: dans un domaine où les attitudes sont finalement très homogènes, les résultats ont pu utilement être exploités. Des comparaisons entre villes permettraient certainement de conforter les hypothèses de cette recherche.

PRÉAMBULE

Cette recherche s'inscrit dans le cadre du programme de recherche de la DAEI, qui met l'accent sur les modalités de régulation du phénomène d'éclatement urbain, lequel s'est accéléré ces dernières années. Nous nous sommes intéressés à la question de la fiscalité locale et des tarifs des services publics urbains, à la jonction des régulations économiques et territoriales.

Nous sommes partis d'un constat simple. La production des inégalités spatiales et sociales ne provient pas d'une cause unique, mais de la convergence de plusieurs facteurs qui travaillent dans le même sens. Ceci pose un problème de politique publique: chaque facteur semble anodin, donc ne retient pas l'attention, notamment lorsqu'il s'agit d'engager des réformes. Pourtant, la multiplication de faibles variations induit en bout de chaîne, des effets significatifs.

La longue durée est l'autre dimension qu'il faut considérer. Sur une période de plus de 10 ans, d'infimes distorsions, liées par exemple à des modes de calcul comptable ou fiscal, peuvent se traduire par des changements significatifs pour les ménages et les entreprises.

Afin de le vérifier, nous avons étudié deux mécanismes qui se trouvent au cœur de l'action publique locale: les tarifs des services publics locaux et la fiscalité locale sur les petites entreprises et les ménages.

Les tarifs des services publics, et les impôts locaux ne sont pas proportionnels aux revenus ni aux valeurs réelles des biens. Tout au plus sont-ils accompagnés de dispositions d'exonération, pour les non imposables ou certaines catégories de population (personnes âgées, enfants, familles nombreuses). Ainsi, la tarification, souvent présentée comme un outil de redistribution, peut fort bien devenir un facteur d'injustice, aussi bien pour des communes pauvres, que pour des habitants défavorisés. Ceci peut aboutir, à terme, à la contestation sourde de la légitimité de ces contributions, qui s'ajoute aux risques de rupture sociale déjà importants.

Or, l'information statistique sur ce thème reste inopérante pour mesurer l'ampleur des tensions. L'INSEE ne produit pas d'information territoriale, et ne distingue pas les services publics urbains du reste des achats de services¹. Les statistiques du Ministère de l'intérieur comparent surtout le taux de la fiscalité, et non l'impôt ménage, ni les tarifs pour un type de logement donné.

L'objet

Notre objet est donc simple: aboutir à une mesure précise de ces tarifications cumulées, à partir du terrain, comprendre leurs mécanismes et leur effet économique et social.

¹ Ainsi, les enquêtes "budget des familles" se limitent aux catégories sociales et professionnelles, et aux catégories de logement (individuel et collectif); s'il existe des enquêtes spécifiques sur les transports, l'eau, etc., elles sont déconnectées les unes des autres, et leur consolidation est impossible.

Nos hypothèses

Bien qu'il faille éviter en ce domaine les jugements trop hâtifs, il nous semble que les tarifs et impôts locaux pourraient **peser de manière croissante sur les quartiers défavorisés:**

-d'une part, la montée de l'intercommunalité dans la gestion des services, accompagnée du recours à un opérateur de réseau unique, a conduit à la disparition des mécanismes régulateurs locaux et à un alignement des tarifs sur des références élevées. Face à l'hétérogénéité des niveaux de service et des tarifs, le nivelingement s'est effectué "par le haut", invitant les communes pauvres à partager la prestation des riches, mais aussi la note!

En gros, les communes de banlieue ont abandonné leurs régies qui, outre les mouvements entre budget principal et annexe, réalisaient un service minimum au moindre coût. Elles ont également perdu leur capacité à effectuer des "régulations fines", au cas par cas, qui n'étaient possible qu'en raison de la petite échelle du service. Des enjeux plus globaux, tels que la préservation de l'environnement naturel, la desserte des zones pavillonnaires dispersées, ou le renforcement des services en zone de forte demande, ont été imputés sur les tarifs de l'ensemble des usagers.

-d'autre part, les méthodes d'appréciation des valeurs véniales immobilières, qui sont la base de tout notre système fiscal local, ne reposent pas sur l'observation des transactions réelles de biens (comme cela se fait, par exemple, au Canada), mais sur des "évaluations" de l'administration fiscale, où la part subjective et normative (typologie très générale du bâti niveau d'équipement..) joue un rôle considérable. S'y ajoute la lenteur du processus de révision, actuellement encore en cours, alors qu'il devait s'achever en 1984.

En raison du processus de valorisation/ dévalorisation, le résultat de ce système est très probablement une sous évaluation des valeurs de quartiers dynamiques ou en hausse, et une surévaluation des quartiers en difficultés, par rapport aux valeurs réelles, et plus encore par rapport aux revenus des occupants.

-enfin, on peut se poser la question des incitations à l'amélioration du rapport "qualité-prix", pour les opérateurs. En effet, les quartiers pauvres ont une réputation de mauvais payeurs, voire de clients difficiles. Les associations de défense et la prise en compte politique des réclamations y sont peut-être moins fortes, bien que la masse de ces "clients" soit loin d'être négligeable.

Néanmoins, **des mouvements contradictoires se sont certainement produits:** dans certains cas, des quartiers excentrés ont pu bénéficier d'un service qui ne pouvait être financé par leur seul apport financier; d'autre part, la géographie sociale des quartiers est complexe, et les organismes gestionnaires ou les services fiscaux la simplifient exagérément. Certains quartiers sont donc peut-être privilégiés. Enfin, les dissimulations et fraudes font partie d'un jeu de compensations quasiment admis pour ce qui est des quartiers en difficulté.

C'est la raison pour laquelle une mise en évidence des mécanismes qui s'exercent, et des raisons de leur faible "lisibilité" est aujourd'hui importante.

La méthode d'investigation

Nous nous sommes penchés plus particulièrement sur:

- la fiscalité locale des ménages
- la fiscalité locale des petites entreprises artisanales ou commerciales
- la tarification de l'eau/ assainissement
 - des transports urbains
 - du ramassage des ordures ménagères
 - de l'énergie

et nous avons croisé les résultats d'une enquête sur un échantillon limité de ménages et entreprises dans divers quartiers, avec une étude économique du fonctionnement des services de l'agglomération.

La recherche a été menée à partir du **cas de l'agglomération bordelaise** (700.000 habitants), où l'on trouvait à la fois cette division entre communes riches et pauvres (ouest/ est) et une volonté d'intercommunalité de longue période (communauté urbaine) des services urbains. Volonté de communes telle Bordeaux qui est ressentie comme une intercommunalité imposée par d'autres municipalités. Son taux de fiscalité locale est le troisième des grandes villes françaises (voir en annexe la fiscalité des grandes villes françaises).

Nous espérons ainsi apporter des éléments plus précis pour répondre à trois questions:

- existe-t-il un effet inégalitaire réel des tarifs et de la fiscalité selon les quartiers?
- celui-ci résulte-t-il des méthodes de tarification ou des mécanismes d'homogénéisation liés à l'intercommunalité et à la privatisation?
- quelles propositions de méthode peut-on avancer pour suivre l'effet des tarifs et de la fiscalité, et faire prendre en compte ces difficultés par les acteurs locaux?

Ce travail a été long et difficile, notamment en raison des nombreux obstacles mis à l'accès à l'information fiscale et budgétaire. Nous avons tout au long de la recherche largement débattu avec les élus, les gestionnaires de services publics et les services fiscaux, afin de leur soumettre le diagnostic résultant de la recherche, et d'examiner avec eux les solutions possibles. Nous remercions vivement nos différents interlocuteurs pour leur accueil et leur aide.

Le rapport s'organise de la façon suivante:

- une synthèse présente les résultats généraux de l'étude,
- une première partie est consacrée à un positionnement de notre travail dans le champ des recherches du secteur,
- puis, un bilan national de la situation fiscale locale est apporté,
- la fiscalité locale et les tarifs des services publics dans le cadre de l'agglomération bordelaise sont ensuite décrits sur longue période, ainsi que les logiques correspondantes,
- enfin, les résultats de l'enquête auprès de ménages et d'élus sont présentés.