

TRANSFERTS DE REVENUS ET FINANCES LOCALES

L'exemple d'une commune de 30 000 habitants

par

Jean-Marc DUPUIS (1)

SOMMAIRE

1. Principes de l'analyse des transferts à l'échelon local	93
1.1. La problématique générale	93
1.2. Concepts et définitions	94
1.3. Évaluation des dépenses et identification des bénéficiaires	95
1.4. L'identification des contribuables	96
2. Les bénéficiaires des dépenses	99
3. Les prélèvements	102
3.1. La taxe d'habitation et le revenu des ménages	104
3.2. L'incidence des prélèvements sur les entreprises	106
4. Contraintes et incertitudes d'une politique de financement à l'échelon local	107
Bibliographie	109

(1) Maître-assistant à l'Université de Caen, Esplanade de la Paix, 14032 Caen Cedex.

Les Collectivités Locales, par les prélèvements et les dépenses qu'elles réalisent, opèrent des transferts de revenus entre leurs habitants. Ainsi les élus locaux se posent la question de savoir qui paie au bénéfice de qui, et ce d'autant plus que l'élu local est souvent directement confronté à l'usager et au contribuable. En fonction des réponses apportées, c'est-à-dire du mode de redistribution observé, les assemblées locales peuvent mettre en œuvre des politiques correctrices ou renforcer l'orientation constatée.

Certes la marge de manœuvre des Collectivités Locales est étroite dans la mesure où l'autorité de tutelle, l'État, leur impose le système fiscal, la fourniture gratuite de certains services, des normes pour la production de services facultatifs. Il n'en reste pas moins que la Collectivité Locale peut mettre en place certains services plutôt que d'autres (activités musicales ou centres aérés), orienter le contenu des services fournis (type d'instruments pour la musique, nature des activités sportives...), adopter une politique de financement (tarification élevée ou non des services).

Les informations dont disposent les élus locaux ne leur permettent pas, dans la plupart des cas, de répondre aux questions qu'ils se posent. Les documents comptables, en l'absence d'une classification fonctionnelle, ne sont en effet pas adaptés à ce type de débat. De plus, l'administration locale ne produit que rarement des indicateurs d'activité qui permettent de qualifier les conditions dans lesquelles le service public est réalisé : volume de l'activité, nature de la fréquentation.

L'ambition de cet article est de montrer qu'une Collectivité Locale peut en partie évaluer les effets redistributifs de son activité et en tirer des enseignements pour choisir une politique de financement des services publics locaux. L'analyse proposée a été réalisée sur une ville de 30 000 habitants, Hérouville-Saint-Clair, commune périphérique de l'agglomération caennaise (181 000 habitants) dans le Calvados. Hérouville-Saint-Clair est une ville nouvelle (1 800 habitants en 1962) comprenant, à côté du bourg ancien, une ZUP divisée en six quartiers homogènes composé chacun d'un petit centre commercial, de logements collectifs, de pavillons et d'équipements publics. Entre ces quartiers, un centre encore inachevé dispose de quelques équipements tels que poste, bibliothèque... L'équipe municipale est un conseil d'union de la gauche à majorité socialiste.

Notre étude suivra le plan suivant :

- 1) principes de l'analyse des transferts à l'échelon local;
- 2) les bénéficiaires des dépenses;
- 3) incidence et progressivité des prélèvements;
- 4) contraintes et incertitudes dans le choix d'une politique de financement à l'échelon local.

1. PRINCIPES DE L'ANALYSE DES TRANSFERTS A L'ÉCHELON LOCAL

1.1. La problématique générale

L'analyse de la redistribution a fait, en France, depuis 10 ans, l'objet de plusieurs recherches. Il s'agit de travaux menés au niveau national qui ont tenté de mesurer les transferts de revenus soit d'une manière globale (B. Bobe [2]; A. Foulon-G. Hatchuel [8]), soit dans un domaine particulier : les transports (J. L. Madre-P. Picard [16]; J. L. Madre [17]), l'enseignement (L. Lévy-Garboua [15]; G. Hatchuel [12]). Les analyses des transferts au niveau local ont surtout été réalisées dans des pays à structure fédérale. Ainsi I. W. Gillespie [9] a procédé pour le Canada à la mesure des effets des taxes et dépenses publiques du niveau fédéral, provincial et municipal sur la distribution des revenus. Établissant des bilans par tranche de revenus, il peut conclure que « les paliers fédéral et provincial de gouvernement semblent provoquer une redistribution substantielle de revenu réel, tandis qu'au palier de gouvernement local, les municipalités n'engendrent aucune redistribution de quelque importance que ce soit » ([9], p. 59). Quelques travaux ont été menés dans le cadre d'une région ou d'une commune. A. J. et A. N. Eapen [7], à partir d'une problématique comparable à celle définie par le C.R.E.D.O.C. et d'hypothèses sommaires de répartition des dépenses par classe de revenus, parviennent à construire des bilans pour le Connecticut : selon eux, en 1967, les gouvernements du niveau local et l'État auraient un effet redistributif positif.

La problématique des travaux français a été définie dès 1970 par le C.R.E.D.O.C. ([6], p. 35) de la façon suivante : « Dans notre acception, la redistribution sera définie comme la différence entre ce qu'un individu, un ménage ou un groupe social paie sur les ressources tirées de son travail et de son patrimoine aux administrations publiques ou para-publiques et ce qu'il en reçoit sous forme, d'une part des transferts au sens large, et d'autre part des consommations collectives ».

Le C.R.E.D.O.C. retient ainsi deux agents, les administrations qui réalisent la redistribution, les ménages qui en bénéficient, ces derniers étant répartis par catégorie socio-professionnelle. Les flux de la redistribution sont les prélèvements collectifs et les réaffectations collectives qui sont elles-mêmes classées en trois catégories : les transferts directs, les subventions et les consommations collectives (divisibles ou indivisibles). La mise en œuvre de ces principes conduit à affronter de multiples difficultés dont au moins les quatre suivantes :

1) définir ce qu'un ménage ou un groupe social paie sur ses ressources exige que l'incidence des prélèvements soit précisée. En effet, les entreprises sont considérées comme une « catégorie-écran dont les prélèvements et les avantages collectifs sont à affecter aux ménages » [C.R.E.D.O.C. ([9], p. 39)];

2) les « bénéfiques » tirés de la fréquentation des services publics sont généralement évalués au coût de la production : mais est-il possible d'inclure l'amortissement dans ce coût ? ([12], [17]);

3) l'affectation des dépenses aux ménages à des groupes sociaux implique que les bénéficiaires puissent être identifiés, et le soient en tant que destinataires finals de la dépense;

4) une analyse par groupe social nécessite que l'on dispose de critères permettant un tel regroupement.

1.2. Concepts et définitions

A l'échelon d'une commune, nous pouvons poser l'analyse des transferts de revenus dans les termes suivants :

– l'agent de la redistribution est la commune, collectivité publique dont les interventions sont décrites dans ses comptes administratifs. Cette redistribution affecte une seule catégorie d'agents, les ménages, qu'ils résident ou non dans la commune. Ils sont regroupés en catégories socio-professionnelles. Les dépenses locales que nous tenterons d'attribuer aux groupes sociaux sont [6] :

- les consommations collectives indivisibles (C_n) qui bénéficient à des catégories non ou mal identifiables,

- les consommations collectives divisibles (C_d) « dépenses publiques dont il est possible d'identifier les bénéficiaires. Il est à noter que la divisibilité ainsi définie est une réalité socialement observable, non une réalité comptable » ([6], p. 40),

- les transferts (T) : au niveau local, les dépenses d'assistance et les prestations sociales. En l'absence d'exonérations de taxe professionnelle ou de mise à disposition de locaux industriels, les communes n'accordent pas de subvention aux entreprises ⁽¹⁾;

– les recettes d'une commune proviennent :

- d'attributions de l'État (A) : la dotation globale de fonctionnement, la subvention compensatrice de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti...

- de prélèvements locaux (I) supportés par les ménages (I_m) : la taxe d'habitation, une partie des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties; par les entreprises (I_c) : la taxe professionnelle et le reste des taxes foncières.

L'analyse de la redistribution exige que l'on attribue la totalité des dépenses et des prélèvements aux ménages de telle sorte que l'on puisse écrire :

$$D_m = P_m,$$

$$D_m = C_n + C_d + T,$$

$$P_m = A + I_m + I_c,$$

D_m , dépenses allouées aux ménages; P_m , prélèvements sur les ménages.

(1) A. T. et A. N. EAPEN [7] adoptent une classification similaire sous une terminologie différente : dépenses générales, dépenses spécifiques, transferts; ces derniers sont traités comme des impôts négatifs.

Pour chaque groupe social, le bénéfice tiré de la redistribution s'écrit alors :

$$B_{mi} = D_{mi} - P_{mi},$$

avec

$$D_m = \sum D_{mi},$$

$$P_m = \sum P_{mi},$$

i , le groupe social (les ménages résidants par catégorie socio-professionnelle, et les ménages non résidants).

La mise en œuvre de ces principes, sur un exemple comme la commune d'Hérouville-Saint-Clair, se heurte à un certain nombre d'obstacles de différente nature.

1.3. Évaluation des dépenses et identification des bénéficiaires

Les dépenses locales allant aux ménages doivent correspondre au coût du service rendu. Le coût retenu dans cette étude est un coût net des recettes directes obtenues par tarification; il comprend les frais financiers correspondant aux emprunts contractés pour financer la construction des équipements, mais il exclut l'amortissement du capital fixe. La plupart des communes ne disposent pas en effet de comptabilité patrimoniale fiable, ni d'estimation des durées de vie des équipements collectifs. Ces insuffisances propres aux administrations publiques expliquent que, dans de nombreux travaux sur la redistribution, l'amortissement du capital fixe soit exclu du coût de production ([7] et [12]).

L'estimation du coût pour chaque service passe par l'établissement d'une comptabilité fonctionnelle qui ne peut se faire par le simple regroupement de sous-chapitres ou de chapitres de la comptabilité « M12 »; ainsi, le coût de certains services communs ont été répartis entre les services à l'aide de clés d'imputation spécifiques ⁽¹⁾. De même nous nous sommes attachés à la destination finale de la dépense : par exemple le coût correspondant au temps d'utilisation de la piscine par les établissements scolaires a été incorporé à la fonction éducation.

Les dépenses de la commune ont été ensuite regroupées en fonctions afin qu'à chaque fonction corresponde une destination finale. La classification adoptée est la suivante : administration publique (relations publiques, sécurité, services publics d'intérêt général), infrastructure et transports, action économique, éducation, action culturelle et sportive, action sociale. Ces fonctions comprennent des services municipaux et des services qui ne sont pas gérés par l'administration municipale mais dont tout ou partie du financement est à sa charge.

(1) Sur les problèmes de la comptabilité communale, cf. J. BOUINOT [4].

L'identification des bénéficiaires a été menée, pour les consommations divisibles, au niveau de chaque unité élémentaire de production à partir de l'exploitation des fichiers d'usagers et d'enquêtes de fréquentation. Pour quelques services, il n'a pas été possible de procéder à cette identification, faute de données ⁽¹⁾. En ce qui concerne l'éducation, les dépenses consacrées au fonctionnement des écoles maternelles et primaires ont été attribuées en fonction de la répartition des enfants de moins de 16 ans selon la catégorie socio-professionnelle du ménage, ceci en vertu de l'obligation scolaire. Cette imputation ne tient pas compte des redoublements, variables selon les classes sociales, sur lesquels nous ne disposons pas de données portant sur la commune.

Pour les activités annexes à l'éducation telles que les restaurants scolaires, nous avons procédé à l'identification directe des usagers.

Les consommations indivisibles (entretien de la voirie et des espaces verts, état-civil, sécurité...) ont été attribuées en fonction soit de la répartition des ménages par catégorie socio-professionnelle, soit de la répartition de la population selon la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage. Ainsi deux hypothèses sont faites :

1) les ménages, quelle que soit leur appartenance sociale, consomment la même quantité de services. Selon la clé de répartition adoptée, la taille du ménage est ou n'est pas prise en compte. Cette première hypothèse traduit une identité de comportement que l'on n'a pas la possibilité de vérifier. On peut ainsi admettre que certains habitants utilisent peu les services d'Hérouville-Saint-Clair, commune dortoir, et préfèrent se rendre à la commune centre, Caen. A l'inverse, ces mêmes habitants sont amenés de ce fait à utiliser plus fréquemment les infrastructures routières.

Dans une étude sur l'agglomération de Philadelphie [10], D. A. Good et B. W. Frankel ont étudié les avantages distributifs des espaces publics libres en les attribuant aux familles habitant dans un rayon d'un demi-mile. Nous n'avons pas repris cette solution qui nécessite de longues recherches et qui est tout aussi arbitraire que la nôtre.

2) les ménages, à l'exclusion des autres agents (entreprises), s'attribuent la totalité du bénéfice de ces consommations indivisibles.

Les transferts, bien qu'il s'agisse de dépenses individualisées, n'ont pu être répartis selon les groupes sociaux, faute de données disponibles et adaptées au Bureau d'Aide Sociale.

1.4. L'identification des contribuables

Les impôts communaux payés par les ménages — taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties,

(1) Exploitation du fichier des usagers : haltes-garderies, crèches familiales, associations sportives, bibliothèque municipale, école de musique, centre de loisirs éducatifs. Enquêtes de fréquentation : piscine, restaurants scolaires, transports collectifs urbains. Activités non renseignées : Maison des Jeunes et de la Culture, cinéma municipal, associations sportives.

— sont assis sur la valeur locative des propriétés, l'assiette étant identique pour les deux premières taxes. A la suite de B. Bobe et P. Llau ([3], p. 60), on peut assimiler la taxe d'habitation « acquittée par l'occupant du logement... à un impôt sur la dépense, un impôt indirect sur le service du logement ». En revanche, pour les taxes foncières « acquittées du seul fait de la détention immobilière », l'incidence pose davantage problème dans la mesure où le propriétaire non occupant peut en incorporer le montant au loyer. On fera ici l'hypothèse commode que c'est l'occupant qui a la charge de l'impôt, et que la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être traitée de la même façon que la taxe d'habitation. Toutefois, une distorsion entre occupants est introduite par les exonérations de taxe foncière sur les logements neufs : les occupants de logements exonérés bénéficient alors d'un transfert de l'État qui, par une subvention compensatrice, prend à sa charge la perte des ressources pour la commune.

L'incidence des impôts payés par les ménages étant précisée, il convient d'identifier les contribuables selon leur appartenance sociale. Les rôles établis par les services fiscaux contiennent le nom et l'adresse de l'assujetti, la valeur locative de la propriété, le nombre de personnes à charge et la valeur locative nette pour la taxe d'habitation. Il n'est donc pas possible d'identifier les contribuables selon un critère social.

En revanche, en rapprochant les rôles de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu, il est possible d'analyser la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties en fonction du revenu, ce qui nous permettra de qualifier du point de vue du revenu, et non de l'appartenance sociale, l'impôt local payé par les ménages.

En ce qui concerne les impôts locaux payés par les entreprises, on peut admettre qu'ils sont répercutés intégralement dans le prix de vente. En évaluant la part des ventes réalisées par les entreprises auprès des habitants de la commune, on peut estimer le montant des prélèvements par les entreprises effectivement supportés soit par les ménages résidents de la commune, soit par les ménages non résidents. Mais en l'absence d'enquête appropriée, on ne peut imputer ces prélèvements aux différents groupes sociaux.

Les attributions de l'État à la commune sont financées par les recettes de l'État. On comprendra que l'on se refuse à formuler la moindre hypothèse sur la part de ces attributions que les ménages de la commune contribuent à financer.

Compte tenu des obstacles méthodologiques que l'on a présentés, l'analyse de la redistribution à l'échelon local ne pourra être menée à son terme, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement du bilan par groupe social. Le tableau ci-après résume les flux qui peuvent être attribués à des catégories socio-professionnelles c'est-à-dire la plus grande part des dépenses.

Il est à remarquer que les recettes sont supérieures aux dépenses, la différence correspondant à l'épargne brute finançant le remboursement de la dette et éventuellement une partie des investissements (dans le cas d'Hérouville-Saint-Clair, cette épargne brute était en 1978 inférieure au remboursement de la dette).

TABLEAU I

Les flux de la redistribution à Hérouville-Saint-Clair en 1978

(en francs)

	Dépenses	Prélèvements
Répartis par CSP	Consommations indivisibles 10 929 000 Consommations divisibles 18 443 000	
Non répartis par CSP	Transferts 2 205 000	Attribution de l'État 14 194 000 Prélèvement sur les entreprises 14 696 000 Prélèvement sur les ménages 5 208 000 (analysés) en fonction du revenu)
TOTAL	31 577 000	34 098 000

Si nous avons été en mesure de répartir l'ensemble des dépenses et des recettes selon les groupes sociaux, il serait alors devenu indispensable d'avoir l'équilibre entre les dépenses et les recettes de façon à établir des bilans corrects par groupe social.

Aux obstacles méthodologiques, il convient d'ajouter les critiques portant sur la problématique elle-même. F. Lagarde et G. Worms [14] mettent en cause les critères de regroupement des ménages (les CSP en particulier) qui renvoient toujours à une hiérarchie des situations sociales, alors que certaines interventions sont faites en dehors de tout objectif de correction des inégalités sociales. Mais, comme ils l'admettent eux-mêmes, il convient d'utiliser un « découpage social résultant d'un plus grand commun diviseur » ([14], p. 60). F. Lagarde et G. Worms rejettent également « l'observation des transferts qui s'effectuent à un instant donné, au profit d'une méthode qui capitalise les prélèvements et prestations que rencontre un individu tout au long de sa vie » (p. 59). Les implications méthodologiques de cette critique sont telles qu'il nous paraît exclu d'aborder, dans un cadre communal, la redistribution de cette façon.

La problématique définie précédemment est plus fondamentalement remise en cause par Ph. Herzog quand il écrit « transferts et incitations, oui mais dans le cadre de l'accumulation capitaliste » ([13], p. 152). Plus précisément encore, P. Grevet [11] dénonce le caractère réformiste des présentations que l'on peut faire du financement public de la consommation individuelle. En effet on ne peut oublier que « le financement public de l'entretien des travailleurs reste inséré

dans les limites de la valeur de la force de travail, dans les limites des besoins qu'il faut couvrir pour que les travailleurs puissent produire de la plus-value et des profits » ([11], p. 524).

Ainsi la recherche de gagnants ou de perdants au jeu de la redistribution a-t-elle encore un sens dès lors que la logique du système est d'opposer des exploitants à des exploités et que tout gain des exploités est concédé par les exploitants pour maintenir la logique d'ensemble de l'exploitation. Il n'en reste pas moins que même dans le cadre de cette problématique, il peut être instructif d'évaluer le rôle du financement public dans la fixation du coût de reproduction de la force de travail. De plus, à l'intérieur même de la catégorie des salariés, le financement public a toutes chances de créer des situations plus ou moins favorables selon les groupes.

2. LES BÉNÉFICIAIRES DES DÉPENSES

Les dépenses que l'on va attribuer aux groupes sociaux se répartissent d'une manière très inégale entre les fonctions : la commune d'Hérouville-Saint-Clair consacre ainsi 41,4 % de ses dépenses à l'éducation et seulement 0,4 % à l'action économique.

TABLEAU II

Répartition des dépenses par fonction de la commune d'Hérouville-Saint-Clair, 1978

Fonctions	Mode de gestion		Coût net	
	Municipal	Non municipal	En francs	en %
Consommations collectives indivisibles, dont :				
Administration publique	10 929 000		10 929 000	34,6
(¹)	3 560 000		3 560 000	11,3
Infrastructure et transports				
(²)	7 232 000		7 232 000	22,9
Action économique	137 000		137 000	0,4
Consommations collectives divisibles, dont :				
Éducation	15 080 000	3 363 000	18 443 000	58,4
Éducation	12 217 000	863 000	13 080 000	41,4
Transports Collectifs		322 000	322 000	1
Action culturelle	2 057 000	1 480 000	3 537 000	11,2
Action sportive	556 000	555 000	1 111 000	3,5
Action sociale	250 000	143 000	393 000	1,3
Transferts	2 205 000		2 205 000	7,0
TOTAL	28 214 000	3 363 000	31 577 000	100
(¹) Y compris le déficit du service des eaux et assainissement.				
(²) Non compris les transports collectifs.				

Les consommations divisibles, grâce à l'éducation, constituent 58,4 % des dépenses totales, les consommations indivisibles 34,6 % et les transferts 7 %. La place réduite des transferts est conforme au mode d'intervention dévolu aux collectivités locales, c'est-à-dire d'abord une production non marchande et, de façon secondaire, un rôle de redistribution de revenus. Les aides versées aux familles en vue d'atténuer les paiements consécutifs à la fréquentation d'un service constituent une part minime de ces transferts (7 %).

La connaissance de la fréquentation des services correspondant aux consommations collectives divisibles est nécessaire pour les attribuer aux catégories socio-professionnelles. La fréquentation des services suivants a pu être observée (tableau III).

Quelques traits marquants se dégagent de ce tableau quand on compare les fréquentations de chaque catégorie de ménages à leur part dans la population. Ainsi le groupe des employés, pour tous les services observés, a une fréquentation supérieure à la moyenne, les catégories des cadres moyens et des cadres supérieurs utilisent également largement les services municipaux, à l'exception toutefois de trois activités. La sur-représentation de ces catégories dans la fréquentation des services collectifs est un phénomène bien connu. Ces groupes se différencient toutefois très clairement en ce qui concerne les centres aérés et le football dans le cadre d'une association sportive : les employés se rapprochent du comportement des ouvriers; les cadres moyens et les cadres supérieurs, à l'inverse, sont peu présents dans ce type d'activité. N. Tabard [19] avait également observé que l'élévation du statut social avait un effet négatif sur la fréquentation des centres aérés. Les ouvriers, à l'inverse de ces groupes, sont sous-représentés à l'exception des centres aérés, du football et des haltes-garderies.

L'utilisation des transports collectifs urbains est d'abord le fait des étudiants et des inactifs, mais également des employés, catégorie à forte représentation féminine et dont les emplois sont implantés au centre de l'agglomération caennaise.

La fréquentation des écoles maternelles et primaires, dont les coûts autres que ceux du personnel enseignant sont à la charge des communes, est liée à la répartition de la population des moins de 16 ans par catégorie socio-professionnelle.

Compte tenu de leur taille plus élevée, les ménages ouvriers vont avoir un taux d'utilisation des services éducatifs plus élevé que les autres groupes. Ce phénomène pourrait être accentué si l'on tenait compte de la fréquence des redoublements dont on sait qu'elle est liée au statut social.

Enfin, la commune gère une résidence de personnes âgées dont nous avons attribué le déficit de fonctionnement à la catégorie « autres » qui comprend les retraités.

Il est dès lors possible de présenter dans un tableau d'ensemble un bilan de la distribution opérée par les dépenses en rapprochant la part des dépenses obtenues par un groupe social et son importance dans la population. On devrait

TABLEAU III
Fréquentation par CSP du Chef de ménage
des services collectifs publics, Hérouville-Saint-Clair, 1978

(en %)

Services ⁽¹⁾	CSP du chef de ménage							
	Patrons industrie commerce	Prof. lib. cadres sup.	Cadres moyens	Employés	Ouvriers	Personnels de service	Autres	TOTAL
Bibliothèque	2	6	27,5	23,5	25	2,5	13,5	100
École de Musique	4	15	35	24	22	—	—	100
Centre aéré	2	2	10	21	58	2	5	100
Piscine	2,5	10	26,5	15	23,5	5,5	17	100
Football Sporting Club	5,5	6	11,5	26,5	45,5	1	4	100
Restaurants scolaires	3	10	19	17	38	6	7	100
Crèches familiales	—	10,5	28,5	18	30,5	1	11,5	100
Haltes-garderies	2	9	22	13	44	3	7	100
Transports urbains	—	3,5	16	18,5	13	5	44	100
Répartition des ménages de la commune.	2,4	8,2	19,2	12	43	4,4	10,8	100

(1) N'ont pu être réparties les activités culturelles et sportives dans le cadre associatif, centre cinéma, ramassage scolaire.

pouvoir désigner les perdants et les gagnants au jeu des effets distributifs des dépenses. Une fois encore, il s'agit d'une analyse des transferts de revenus dont le mode d'approche est réducteur de la réalité. C'est la prise en considération de la nature du service offert, de ses effets d'entraînement, et non seulement de son coût, qui permettrait d'en apprécier l'incidence globale pour les divers groupes sociaux. En outre, ce bilan a été établi à partir de méthodes dont on doit rappeler la fragilité et l'arbitraire (tableau IV).

**Répartition de la population selon la catégorie socio-professionnelle
des ménages, Hérouville-Saint-Clair, 1975** (en %)

	(1) Prof. lib. cadres	(2) Employés	(3) Ouvriers	(4) Autres	TOTAL
Répartition des ménages	30	12	43	15	100
Répartition de la population des moins de 16 ans	27	11,4	53,1	8,4	100

Mais pour autant, par prudence, faut-il éviter de publier de tels bilans ? Ils ont pour objectif d'indiquer la tendance d'un processus social. La question est, en fin de compte, de savoir si les erreurs imputables à la fragilité des hypothèses peuvent modifier le sens de la tendance. En ce point se situe le risque pris par le chercheur.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, la tendance qui apparaît pour les dépenses qui ont pu être attribuées est celle d'une relative neutralité qui résulte de la combinaison de trois mouvements :

- une répartition neutre dans l'hypothèse 1 des consommations indivisibles ;
- une répartition favorable aux cadres moyens, employés et inactifs (étudiants, retraités) des consommations divisibles autres que l'éducation ;
- une répartition favorable aux ouvriers des dépenses d'éducation.

Si on introduit les transferts (7 % des dépenses), on peut penser que l'effet distributif des dépenses devient positif pour les catégories aux revenus les plus faibles et négatif pour les autres, puisqu'ils sont attribués soit en fonction du quotient familial, soit en fonction de situations sociales difficiles.

3. LES PRÉLÈVEMENTS

Ainsi qu'il a été précisé plus haut (§1.4), l'étude des prélèvements n'a pu être faite par catégorie socio-professionnelle. Deux analyses partielles seront toutefois présentées : la relation entre la taxe d'habitation et les revenus, et l'incidence sur les ménages résidants ou non-résidants des prélèvements sur les entreprises.

TABLEAU IV

Répartition des dépenses municipales. Hérouville-saint-Clair, 1978

(en milliers de francs)

CSP du Chef de ménage	Patrons ind. com.	Prof. lib. cad. sup.	Cadres moyens	Employés	Ouvriers	Personnels de service	Autres	TOTAL
<i>Consommations indivisibles :</i>								
Hypothèse 1 { valeur	263	896	2 098	1 312	4 699	481	1 180	10 929
(¹) { %	(2,49)	(8,29)	(19,29)	(12)	(43)	(4,4)	(10,8)	(100)
Hypothèse 2 { valeur	295	907	1 891	1 213	5 355	372	896	10 929
(²) { %	(2,79)	(8,39)	(17,3)	(11,19)	(49)	(3,4)	(8,2)	(100)
<i>Consommations divisibles :</i>								
Éducation { valeur	243	646	1 376	956	4 455	260	453	8 389
(³) { %	(2,9)	(7,7)	(16,4)	(11,4)	(53,1)	(3,1)	(5,4)	(100)
Autres { valeur	191	657	1 621	1 442	2 706	302	1 105	8 024
{ %	(2,4)	(8,19)	(20,2)	(18)	(33,7)	(3,8)	(13,8)	(100)
<i>Total dépenses attribuées :</i>								
Hypothèse 1 { valeur	697	2 199	5 095	3 710	11 860	1 043	2 738	27 342
{ %	(2,5)	(8)	(18,6)	(13,6)	(43,4)	(3,8)	(10,1)	(100)
Hypothèse 2 { valeur	729	2 210	4 888	3 611	12 516	934	2 454	27 342
{ %	(2,6)	(8,1)	(17,9)	(13,2)	(45,8)	(3,4)	(9)	(100)
Répartition des ménages de la commune (en %)	2,4	8,2	19,2	12	43	4,4	10,8	100
<i>Consommations divisibles au profit des ménages non-résidents</i>	-	-	-	-	-	-	-	319
<i>Consommations divisibles :</i>								
<i>Non attribuées</i>	-	-	-	-	-	-	-	1 711
<i>Transferts</i>	-	-	-	-	-	-	-	2 205
TOTAL des dépenses	-	-	-	-	-	-	-	31 577

⁽¹⁾ Répartition des dépenses en fonction du nombre de ménages.⁽²⁾ Répartition des dépenses en fonction de la population des ménages.⁽³⁾ Répartition des dépenses d'éducation en fonction de la population des moins de 16 ans.

3.1. La taxe d'habitation et le revenu des ménages

La répartition des impôts payés par les ménages, en 1978, à Hérouville-Saint-Clair était la suivante :

- taxe d'habitation :	4 612 000	88,6 %
- taxe foncière sur les propriétés bâties ⁽¹⁾ :	528 000	10,1 %
- taxe foncière sur les propriétés non bâties ⁽¹⁾ :	68 000	1,3 %
	<hr/>	<hr/>
	5 208 000	100 %

soit 15,3 % des recettes communales.

Hérouville-Saint-Clair étant une ville nouvelle, la plupart des logements bénéficient de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ce qui rend l'analyse de cette taxe en fonction du revenu sans objet.

La relation taxe d'habitation-revenu peut se décomposer en deux relations : taxe d'habitation/dépenses de logement et dépenses de logement/revenu.

La taxe d'habitation payée par le contribuable résulte de l'application d'un taux uniforme à la valeur locative nette du logement. Cette dernière est égale à la valeur locative brute, déduction faite d'un abattement forfaitaire à la base (10 % de la valeur locative communale moyenne) et d'abattements pour charges de famille (10 % de la valeur locative moyenne pour les deux premières personnes à charge, 15 % pour les suivantes). Nous considérons ici que la valeur locative brute constitue une estimation correcte de l'échelle des dépenses de logement. Dans le graphique 1, le taux effectif de la taxe d'habitation sur la valeur locative brute, par taille de famille, est comparé au taux de l'impôt sur le revenu, selon le nombre de parts. Le taux de la taxe d'habitation sur les dépenses de logement croît rapidement pour les valeurs les plus faibles, puis la progression du taux fléchit rapidement pour devenir pratiquement nulle ensuite.

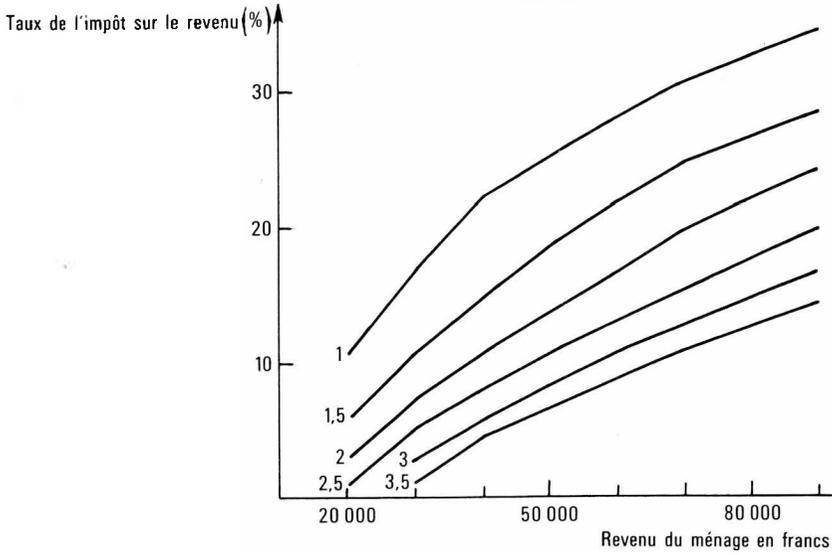
La progressivité de la taxe d'habitation par rapport aux dépenses de logement apparaît ainsi très faible par référence à celle de l'impôt sur le revenu.

La relation dépenses de logement/revenu a ensuite été étudiée en croisant les rôles de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu pour un quartier d'Hérouville (nombre de contribuables recensés : 2 300), étant entendu que la composition de chacun des quartiers de cette commune est sensiblement identique à celle de l'ensemble de la population.

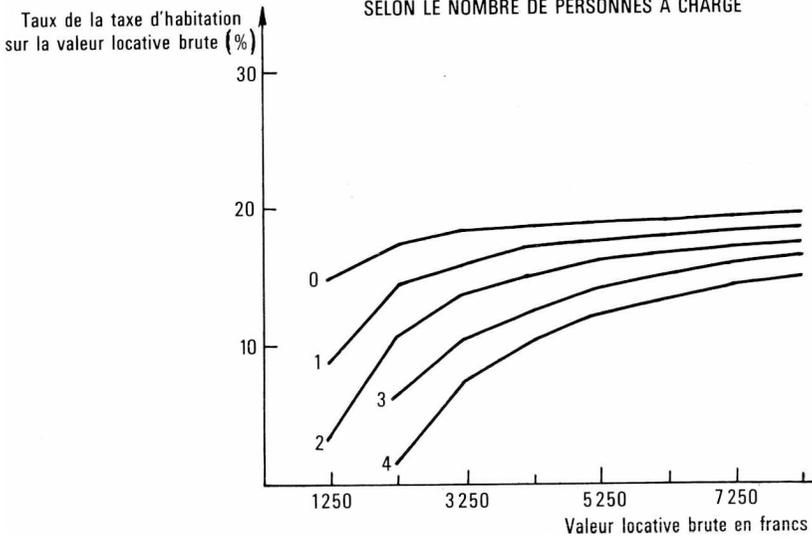
Le rôle de l'impôt sur le revenu contient, outre le nom et l'adresse du contribuable, le montant de l'impôt payé et le nombre de parts ; il ne précise donc pas le revenu du ménage. Nous avons ainsi été contraints de calculer ce revenu à partir de l'impôt payé et du nombre de parts, procédure très contestable, mais

(1) Les taxes foncières conformément aux règles de l'administration fiscale sont attribuées au ménage en retenant la taxe sur les propriétés bâties portant sur les locaux d'habitation et 30 % de la taxe sur les propriétés non bâties.

TAUX DE L'IMPÔT SUR LE REVENU PAR PARTS
EN 1978



TAUX DE LA TAXE D'HABITATION
SELON LE NOMBRE DE PERSONNES À CHARGE



tempérée par la très forte proportion de salariés dans la population de la commune. On relève d'abord que le tiers environ des ménages assujettis à la taxe d'habitation ne figure pas dans le rôle de l'impôt sur le revenu. Ces deux rôles étant jusqu'alors émis indépendamment, on peut penser que des omissions ou erreurs dues aux changements de domicile expliquent une petite partie de l'écart. Mais, pour le plus grand nombre, cette situation correspond à un montant de revenu inférieur aux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu.

Pour les deux tiers des ménages assujettis à l'impôt sur le revenu, nous avons procédé à un test d'absence de corrélation entre la valeur locative brute et le revenu. Ces tests ont été établis à partir de tableaux à double entrée, les ménages étant répartis en 7 classes de valeurs locatives et 6 classes de revenus, soit 30 degrés de liberté.

L'existence d'une relation, très lâche, entre la valeur locative brute par personne à charge et le revenu par part est confirmée par le résultat négatif du premier test : coefficient de corrélation = 0,47 avec t de Student = 3,106.

La relation entre la valeur locative et le revenu a ensuite été observée à taille de ménage identique. Les résultats obtenus sont les suivants :

valeur locative brute/revenu :

- pour n , nombre de parts, = 2, $r=0,53$, $t=3,66$;
- pour $n=2,5$, $r=0,36$, $t=2,44$;
- pour $n=3$, $r=0,20$, $t=1,30$.

Les deux premiers tests sont négatifs, le troisième positif. Ainsi la liaison entre les dépenses du logement et le revenu s'affaiblit et devient inexistante au fur et à mesure que la taille du ménage s'accroît. Ces résultats (différence de progressivité de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu, faiblesse de la liaison entre dépenses de logement et revenu) expliquent que l'on trouve une relation de faible intensité entre la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu : $r=0,406-t=2,59$.

Ces observations confirment les appréciations habituellement portées sur la fiscalité locale. Elles rejoignent celles faites par I. W. Gillespie [9] et par G. Bélanger [1] qui concluent, pour le Canada, au caractère régressif des taxes municipales par rapport au revenu, en raison de la prédominance de l'impôt foncier.

3.2. L'incidence des prélèvements sur les entreprises

Les prélèvements opérés par la commune sur les entreprises (taxe professionnelle, une partie des taxes foncières, soit 14 696 000 F) sont, selon notre hypothèse, répercutés intégralement dans le prix de vente et ainsi effectivement supportés par les ménages, qu'ils résident ou non dans la commune. La connaissance de la répartition des ventes des entreprises implantées dans la commune doit permettre d'évaluer la contribution des ménages au titre de ces prélèvements.

On peut ainsi distinguer :

1) les entreprises productrices de biens intermédiaires et de biens et services finals dont le marché est extra local, pour lesquelles l'incidence n'est pas précisée, soit 70,5 % de la taxe professionnelle;

2) les entreprises productrices de biens et services finals dont le marché est local, soit 29,5 % de la taxe professionnelle.

Pour celles-ci ⁽¹⁾ on peut estimer que leurs ventes se répartissent pour 1/3 auprès des habitants de la commune, soit 1 430 000 F, les deux autres tiers auprès des habitants du reste de l'agglomération caennaise.

Pour les habitants de la commune, on peut penser que ce prélèvement a un caractère plutôt régressif par rapport au revenu comme toute taxe sur les dépenses.

Considéré par rapport au revenu, le prélèvement local sur les ménages apparaît donc plutôt régressif, ne serait-ce que parce qu'une proportion importante des ménages non assujettis à l'impôt sur le revenu paie la taxe d'habitation.

4. CONTRAINTES ET INCERTITUDES D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT A L'ÉCHELON LOCAL

Compte tenu de la fragilité de certaines hypothèses et du caractère partiel des résultats (en particulier du côté des prélèvements), il ne peut être question de dresser un bilan global des transferts de revenus entre ménages opérés par les finances de la commune d'Hérouville-Saint-Clair. Toutefois, quelques enseignements peuvent être tirés pour alimenter le débat sur la politique de financement des services publics locaux.

Le choix du mode de financement, impôts ou tarifs, ne se pose en fait que pour les consommations divisibles, l'éducation en étant exclue, c'est-à-dire celles pour lesquelles les résultats obtenus sont les plus complets. De plus, ces activités traduisent particulièrement bien, parmi les dépenses, les choix réels de la collectivité.

(1) La répartition des ventes a été faite en considérant que les commerces et services de proximité ont pour clientèle unique les habitants de la commune, que les activités industrielles et commerciales à marché local (bâtiment, par exemple) se répartissent en fonction de la part de la population d'Hérouville dans l'agglomération. Enfin, la part de la commune dans la clientèle de l'hypermarché implanté à Hérouville a été estimée par cette entreprise.

Deux orientations s'offrent aux responsables de la collectivité publique :

– la taxation selon le bénéfice reçu (justice commutative); l'usager supporte par le tarif le coût de la consommation dont il bénéficie, ceci en vertu du principe selon lequel « les abstinentes n'ont pas à payer la facture des gourmands » ([1], p. 34);

– la taxation selon la capacité à payer (justice distributive); la fiscalité permet, par le jeu de la progressivité ou de taxes négatives, de favoriser une égalité d'accès aux consommations collectives divisibles.

Le choix entre ces deux politiques de financement fait l'objet d'un débat nourri et ancien⁽¹⁾. Plutôt que de reprendre d'un point de vue théorique les termes de ce débat, nous nous contenterons de montrer que, compte tenu des contraintes existantes, la marge de manœuvre de la collectivité locale est étroite et, qu'en l'état actuel, il ne peut y avoir de bonne taxation.

1) La commune ne peut opter pour la gratuité des services. En effet, la collectivité locale n'étant pas maîtresse de sa fiscalité, elle se voit dans l'obligation d'appliquer un système dont on a observé le caractère régressif par rapport au revenu. La commune ne peut de ce fait opter intégralement pour une taxation selon la capacité à payer. Ce refus est d'autant plus justifié que la fréquentation de certains services est surtout le fait de catégories au statut social élevé. La commune d'Hérouville-Saint-Clair n'applique la gratuité que pour la bibliothèque, le contenu souhaité du service rendu excluant, selon les responsables locaux, un rapport marchand.

2) L'application de la taxation selon le bénéfice reçu risque de mettre en cause l'accès au service fourni par la collectivité publique. Certes, l'accès est lié en grande partie à la nature du service, aux modalités de sa production (le « climat du service ») et d'une façon générale au mécanisme social de l'inégalité. Mais n'y a-t-il pas des seuils à partir desquels le tarif renforce le processus d'exclusion ?

Dans la commune étudiée, une distinction est faite entre les activités culturelles et sportives d'une part, et d'autre part les activités qui, en se substituant à l'activité domestique, favorisent l'exercice d'une profession (restaurants scolaires, crèches...). Pour ces dernières, les élus considèrent qu'une contribution plus significative que pour les premières doit être demandée aux usagers.

3) La taxation selon le bénéfice reçu peut alors être assortie d'une modulation du tarif selon le revenu de l'usager. Ce système, utilisé fréquemment dans les services sociaux relevant des Caisses d'Allocations Familiales, présente

(1) Dans l'abondante littérature du socialisme municipal de la fin du XIX^e siècle, on relève cette appréciation de F. OGEREAU. « Par suite du caractère politique de l'exploitation, les municipalités sont amenées sans cesse à abaisser les tarifs, même à les supprimer. Les tarifs sont regardés comme des impôts perçus sur le public et les socialistes réclament la gratuité de ces services. Comme cependant il faut de l'argent pour les exploiter, cette gratuité frappe le budget communal, ébranle le crédit de la ville et provoque sa ruine » ([18], p. 43).

l'avantage pour M. Cotten ([5], p. 98), « de renforcer l'attachement des usagers au service et d'éviter le lancement d'activités coûteuses pour quelques personnes seulement ». Ce système a également l'avantage de tenir compte de la nature de la fréquentation de chaque service. Il est largement utilisé à Hérouville, soit par application directe d'un tarif différencié selon le quotient familial (restaurants scolaires, centres aérés, crèches familiales), soit par intervention du bureau d'aide sociale à la demande des usagers en-dessous d'un certain quotient familial (école de musique, activités sportives...). Mais ce système présente l'inconvénient, en renforçant l'appareil bureaucratique, d'aller dans le sens d'un assujettissement croissant aux contrôles sociaux.

En réalité, compte tenu des contraintes exercées, les assemblées locales choisissent la moins mauvaise politique de financement selon l'appréciation qu'elles ont de l'importance relative de chaque contrainte. Les conditions de choix seraient évidemment tout autres si à l'actuelle fiscalité locale se substituait un système comportant une imposition progressive du revenu.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] BELANGER (G.), *Le financement municipal au Québec*, Annexes du rapport sur l'urbanisation, Gouvernement du Québec, 1976.
- [2] BOBE (B.), La redistribution des revenus. *Economica*, 1978.
- [3] BOBE (B.) et LLAU (P.), *Fiscalité et choix économiques*, Calmann-Lévy, 1978.
- [4] BOUINOT (J.), *La nouvelle gestion municipale, Comptabilité et management d'une commune*, Cujas, 1977.
- [5] COTTEN (M.), *Les équipements publics de quartiers*, La Documentation Française, 1978.
- [6] DESCE (J.), FOULON (A.), KENDE (P.) et LEVY-GARBOUA (L.), Proposition pour une méthodologie de l'étude de la redistribution, *Consommation*, n° 4, 1970.
- [7] EAPEN (A. T.) et EAPEN (A. N.), Income Redistributive Effects of State and Local Fisco Connecticut, a Case Study, *Public Finance Quarterly*, octobre 1973.
- [8] FOULON (A.) et HATCHUEL (G.), Les effets redistributifs des finances publiques en 1965 et 1970, *Consommation*, n° 3, 1978.
- [9] GILLESPIE (I. W.), *L'économie urbaine publique*, Société Centrale d'Hypothèque et de Logement, Ottawa, 1971; The Incidences of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy, Ottawa, 1976.
- [10] GOOD (D. A.) et FRANKEL (B. W.), *Analyse de la répartition du revenu et de l'incidence des dépenses : une étude des avantages distributifs des espaces publics libres dans une agglomération urbaine*, Ministère des Affaires Urbaines, Ottawa, 1973.
- [11] GREVET (P.), Besoins populaires et financement public, *Editions sociales*, n° 1, 1976.
- [12] HATCHUEL (G.), Les bénéficiaires des dépenses de l'Éducation Nationale en 1965 et 1970, *Consommation*, n° 4, 1976.
- [13] HERZOG (P.), A propos de la notion d'économie publique. *Revue Économique*, janvier 1973.
- [14] LAGARDE (F.) et WORMS (G.), La redistribution : une problématique nouvelle. *Statistiques et études financières*, Série Orange, n° 3, 1978.
- [15] LEVY-GARBOUA (L.), La justice distributive de l'école, *Consommation*, n° 2, 1975.
- [16] MADRE (J. L.) et PICARD (P.), Les effets redistributifs des finances publiques dans le secteur des transports, *Consommation*, n° 2, 1978.

- [17] MADRE (J. L.), Qui sont les principaux bénéficiaires de l'intervention des finances publiques dans le domaine des transports urbains? *La vie urbaine*, 1978.
- [18] OGEREAU (F.), *Le développement des services municipaux*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Paris, 1905.
- [19] TABARD (N.), Sur les effets redistributifs des services collectifs destinés aux familles, *Consommation*, n° 3, 1977.