



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**Programme finalisé
« gouvernement des villes et fabrique du bien commun »**

Programme de recherche

**LA CITOYENNETÉ URBAINE : FORMES D'ENGAGEMENT ET
ENJEUX DE SOLIDARITÉ**

Titre de la recherche

**LA CITOYENNETÉ FISCALE LOCALE :
concepts, compréhension, réalités**

MAPA n° D07.18 (0700902) du 9/1007

Rapport pour le PUCA

TOME 1



CONJUGUER
3 rue de l'Arrivée, 75749 Paris Cedex 15

Tél. : 01 56 54 14 40
Fax : 01 56 54 14 40

SOMMAIRE

Acronymes.....	5
INTRODUCTION.....	6
A. Les objectifs de la recherche.....	6
B. La méthode.....	6
B. L'enquête et ses caractéristiques.....	7
1. LES TROIS COMMUNAUTES : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES FISCALES ET FINANCIERES.....	10
1.1. Population et compétences.....	10
1.2. Positionnement financier.....	12
1.3. Comparatif fiscal.....	14
2. L'AGGLOMERATION D'ALBI : DONNEES DE CADRAGE.....	18
2.1. Contexte ÉCONOMIQUE et DÉMOGRAPHIQUE.....	18
L'agglomération actuelle.....	19
Le développement économique.....	20
2.2. Compétences de la communauté.....	21
2.3. Situation FINANCIÈRE.....	22
a) Principales données.....	22
b) La situation comparative des communes.....	24
c) Situation consolidée.....	25
d) Ressources et écarts de situation.....	27
2.4. La fiscalité ménage.....	27
a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH.....	27
b) Les décisions communales.....	28
c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères.....	34
3. L'AGGLOMÉRATION DE CLERMONT-FERRAND : DONNEES DE CADRAGE	37
3.1. Contexte économique et démographique.....	37
L'agglomération actuelle.....	38

Le développement économique	39
3.2. Compétences	40
3.3. Situation financière	40
a) La situation comparative des communes	41
b) Situation consolidée.....	43
3.3. La fiscalité ménage	45
a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH	45
b) Les décisions communales	46
c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères	51
4. L'AGGLOMÉRATION DE SAINT-QUENTIN EN YVELINES : DONNEES DE CADRAGE	54
4.1. Contexte économique et démographique du SCA à la CA en passant par le SAN.....	54
a) L'agglomération actuelle	57
b) Le développement économique et les stratégies des grandes entreprises	58
c) La taxe professionnelle au cœur du financement des villes nouvelles.....	59
4.2. Compétences	59
4.3. Situation financière et fiscale.....	60
a) La situation comparative des communes	61
b) Situation consolidée.....	62
4.4. La fiscalité ménage	65
a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH	65
b) Les décisions communales	66
c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères	71
5. L'ENQUETE AUPRES DES HABITANTS	74
5.1. Premiers éléments de synthèse	74
5.2. synthèse des Résultats de l'enquête.....	77
6. QUESTIONS OUVERTES : SYNTHESE	90
7. LE POINT DE VUE DES RESPONSABLES LOCAUX	100
7.1 Les éléments qui ressortent des entretiens	100
7.2 Albi et Clermont-Ferrand.....	102
Le suivi TP	104
7.3. Saint-Quentin en Yvelines.....	108
EN GUISE DE CONCLUSION	115

Annexe : Quelle citoyenneté fiscale à Saint Quentin en Yvelines ?	120
A. Une CA assez politisée avec un intérêt certain pour les enjeux locaux et la fiscalité	120
B. Une CA où les intérêts des villes prévalent sur la solidarité	121
C. Une connaissance satisfaisante de la fiscalité au regard des chiffres	121
 BIBLIOGRAPHIE	 123

ACRONYMES

AC	Attribution de compensation
CA	Communauté d'agglomération
CAUE	Conseil architecture, urbanisme et environnement
CRC	Chambre régionale des comptes
CSG	Contribution sociale généralisée
DSC	Dotation de Solidarité communautaire
DCTP	Dotation de compensation de la taxe professionnelle
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FB	Taxe foncière sur le foncier bâti
FNB	Taxe foncière sur le foncier non bâti
IRPP	Impôt sur le Revenu des personnes physiques
OIN	Opération d'intérêt national
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCA	Syndicat Communautaire d'Aménagement
SEM	Société d'économie mixte
SQY	Saint-Quentin en Yvelines
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VLB	Valeur locative brute
VLM	Valeur locative moyenne
VLN	Valeur locative nette
ZAN	Zone d'agglomération nouvelle

INTRODUCTION

A. LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La présente monographie s'inscrit dans la recherche lancée par le PUCA sur la citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité. Plus précisément, elle fait partie de l'ensemble des travaux entrepris par l'équipe de CONJUGUER sur la dimension fiscale : quelle citoyenneté fiscale et quelle citoyenneté financière ?

Les travaux tentent de répondre aux questions initiales de la recherche :

- l'appréhension de la sphère publique surtout locale par le citoyen,
- la manière dont est perçue la fiscalité locale par les citoyens et comment l'expression de la citoyenneté fiscale s'exprime.

La démarche retenue est de s'appuyer sur quatre modes d'analyses :

- une enquête auprès des citoyens afin de saisir leur connaissance et leur compréhension des dispositifs fiscaux et des finances locales,
- des interviews auprès des élus et responsables locaux qui appliquent une politique fiscale particulière,
- l'établissement d'un référentiel de données quantitatives destinées à permettre une confrontation entre la réalité et les positions des enquêtés,
- une approche plus théorique sur la problématique de la fiscalité locale.

Autant que possible, cette recherche devrait aboutir à faire partager une meilleure connaissance de la fiscalité locale et à proposer des solutions qui permettraient aux citoyens d'appréhender sans inquiétude une matière réputée obscure. La monographie n'est évidemment qu'un premier pas dans cette direction.

L'équipe de recherche est constituée de Victor Chomentowski et Julien Ouvrard (CONJUGUER), Pierre Gaultier (Décision Locale) et Christian Lalu, Directeur de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) qui a apporté son soutien à l'équipe, dès le démarrage de l'étude.

B. LA METHODE

Les travaux de sociologie financière portant sur les relations entre les finances publiques, l'impôt et les réactions politiques ont cessé au milieu des années 80. Ils avaient fait l'objet d'intéressantes approches par Jean-Claude Ducros en 1982 (Sociologie financière, Paris, PUF) plus récemment de Marc Leroy (Sociologie de l'impôt, Que sais-je ?, PUF).

Nous proposons de renouer avec cette discipline sur la base d'une enquête destinée à cerner ce que comprend le citoyen de ce qu'il paie (lorsqu'il paie), à qui et pourquoi (exemple : la taxe foncière...).

Il s'agissait de construire un questionnaire à soumettre à trois ensembles de personnes :

- les habitants d'une grande intercommunalité hors région parisienne,
- les habitants d'une intercommunalité de la région parisienne,
- les habitants d'une intercommunalité centrée sur une ville moyenne (de l'ordre de 40.000 à 60.000 habitants).

Les sites finalement retenus sont les agglomérations suivantes : Albi, Clermont-Ferrand et Saint-Quentin en Yvelines.

B. L'ENQUETE ET SES CARACTERISTIQUES

L'enquête a été réalisée à l'aide d'un questionnaire semi-directif, limité en nombre (32) mais de telle façon que soient représentés :

- les principales catégories socioprofessionnelles (employé ou ouvrier, cadre moyen, profession libérale, chef d'entreprises ou cadre dirigeant du public ou du privé),
- les types d'habitat (collectif et individuel),
- le statut de l'habitat (locataire ou propriétaire-occupant).

	Ville centre		Périphérie		Total
	Locataire	propriétaire	Locataire	propriétaire	
Employé ou ouvrier	3	2	2	3	10
Cadre moyen	3	2	2	3	10
Professions libérale	1	1	1	1	4
Cadre dirigeant du public ou du privé	1	1	1	1	4
Chef d'entreprises	1	1	1	1	4
	9	7	7	9	32

Le questionnaire est bâti autour des thèmes suivants :

- connaissance de la structure institutionnelle de l'agglomération,
- indication sur les impôts locaux acquittés,
- connaissance des impôts et taxes moins apparents (taxe sur l'électricité, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation, etc.),
- connaissance et compréhension de l'assiette fiscale (revenu foncier et valeur locative, rôle des abattements, rôle des dégrèvements),
- compréhension des feuilles d'impôt (ou avertissements),
- connaissance des bénéficiaires du revenu des impôts et taxes,
- connaissance des budgets locaux,
- appréciation sur la richesse et la pauvreté de chaque collectivité,
- appréciation sur le niveau des services publics locaux utilisés,
- connaissance et appréciation sur les tarifs des services publics locaux,
- connaissance des stratégies financières et fiscales des responsables locaux,

- améliorations souhaitées en termes de connaissance et de communication,
- améliorations souhaitées en termes de justice fiscale (si cela a un sens pour l'enquête).

Bien entendu, il ne s'agissait pas de poser directement ces questions mais d'essayer de faire apparaître le degré de connaissance et les appréciations des enquêtés sur ces divers thèmes à partir de listes d'items. Les entretiens étaient faits en direct et non au téléphone et duraient en moyenne une heure. On trouvera en annexe le questionnaire utilisé.

Caractéristiques des enquêtes sur les terrains

- à Albi, le terrain a été effectué par une enquêtrice diplômée du Master II « *Gestion sociale de l'environnement* de l'ERT-SPEED (Equipe de Recherche Technologique Services publics et Economies d'Energie Durables) du Centre universitaire J-F Champollion d'ALBI avec lequel une convention a été signée ; après lui avoir donné une feuille de route sur le panel des personnes à interroger, elle a mené 33 entretiens avec des habitants de plusieurs villes de la CA : 16 à Albi, 10 au Séquestre , 2 à Marssac-sur-Tarn et Puygouzon et un à Castelnau-de-Levis, Cunac et Frajairolles
- à Clermont-Ferrand, le terrain a été effectué par une enquêtrice professionnelle ; elle a mené 32 entretiens avec des habitants de plusieurs villes de la CA : 17 à Clermont-Ferrand, 8 à Chamalières , 7 à Aubières.
- à Saint-Quentin-en-Yvelines le terrain a été effectué par une enquêtrice diplômée d'un Master 2 en psychologie environnementale à l'Université Paris Descartes. Après lui avoir donné une feuille de route sur le panel des personnes à interroger, elle a mené 34 entretiens avec des habitants de plusieurs villes de la CA : 10 à Elancourt, 11 à Montigny, 6 à Guyancourt, 5 à Trappes, et 2 à Voisins-le-Bretonneux.

En fait, l'enquête ayant débuté à Albi, quelques enquêtes pilotes sont été réalisées à la suite desquelles le questionnaire a été revu et adapté afin de tenir compte des réactions des enquêtés, notamment de leur incompréhension pour certaines questions très techniques et en le raccourcissant. Par la suite, les enquêteurs n'ont pas rencontré de problème particulier ni à Albi ni sur les deux autres territoires.

Dans chaque cas, les communes ont été choisies de telle façon que soient représentées des collectivités de taille et de potentiel fiscal différents :

- à Albi, la ville-centre, une commune périphérique bien dotée en potentiel fiscal (Le Séquestre) et quelques communes sans grandes ressources,
- à Clermont-Ferrand, la ville-centre, une commune périphérique emblématique et résidentielle (Chamalières) et une commune peu dotée en potentiel fiscal,
- à Saint-Quentin-en-Yvelines, il n'y a pas de villes centre mais plusieurs villes de taille moyenne de potentiel fiscal différent, et une commune plus petite emblématique par son côté résidentiel.

En complément, ont été effectuées des interviews sur place auprès des responsables

locaux¹ :

- à Albi, M. Philippe Bonnacarrere, Maire d'Albi et Président de la communauté albigeoise, M. Jean-Pierre Hourcade Directeur Général des Services de la Ville, M. Stéphane Ozouf DGA Systèmes d'informations et Finances, Madame Josiane Daujam-Lapuyade Directrice des finances. Des contacts ont été également pris avec Bernard Bouvier responsable des Finances et du budget à la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois
- à Clermont-Ferrand, M. Dominique Bodet, Directeur Général des Services de la Ville, et M. Paul Portefaix, Directeur des finances ; des contacts ont également été pris avec Françoise Bourgeade, directrice des finances Clermont Communauté ;
- à Saint-Quentin-en-Yvelines, M. Robert Cadalbert, Président de la Communauté d'agglomération, Mme Brigitte Berthomieu, Directrice du cabinet du Président, M. Thierry Barbagelata, Directeur Général des Services, Mme Marie-Paule Viot, Directrice Générale Adjointe, Mme Cécile Goulet, Directrice des Finances et Hervé Réal du service financier.

Nous remercions toutes ces personnes d'avoir participé à notre réflexion. Nous remercions particulièrement les maires d'Albi et de Clermont-Ferrand ainsi que Président de Saint Quentin en Yvelines d'avoir accepté que leur site soit retenu.

L'année 2006 sera l'année de référence pour tous les documents.

Le rapport est constitué de deux tomes : le tome 1 comprend l'ensemble des travaux, parfois de façon synthétique, le tome 2 comprenant le rapport d'enquête et les annexes.

Le tome 1 comprend :

- les principales caractéristiques fiscales et financières des trois agglomérations,
- la présentation détaillée des trois territoires,
- l'enquête ménages (sous forme de résumé car l'ensemble se trouve dans le tome 2),
- les exploitations des questions ouvertes,
- les enseignements des contacts avec les responsables locaux,
- une courte conclusion,
- et en annexe une réflexion sur Saint-Quentin en Yvelines.

¹ Réalisé par Victor Chomentowski, Président de CONJUGUER.

1. LES TROIS COMMUNAUTÉS : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES FISCALES ET FINANCIÈRES

On trouvera dans le chapitre 2 les détails de nombreuses caractéristiques physiques, financières et fiscales des trois communautés. Cependant, afin de permettre d'appréhender le contexte des trois agglomérations qui sont assez différentes, on trouvera ci-dessous diverses informations. Les données concernent :

- la population, la structure des communautés en termes de nombre de communes et de compétences
- les données financières qui permettent de spécifier chaque communauté
- des données fiscales comparatives.

1.1. POPULATION ET COMPÉTENCES

Tout d'abord, en termes de population et de nombre de communes, les trois communautés expriment des situations conformes en partie à ce qu'on en attendait au niveau de l'échantillon : la communauté Albigeoise représente un tiers de celle de Clermont ce qui affirme son caractère de CA centrée autour d'une ville moyenne.

	Population	nb commune	taille moyenne	pop +gde commune	% +gde Com.
Albi	82 183	17	4 834	51 199	62%
Clermont	286 906	21	13 662	142 449	50%
Saint-Quentin	149 055	7	21 294	36 066	24%

Le faible ratio de population par commune indique que plusieurs communes autour d'Albi restent encore rurales tandis que la ville-centre avec 62% de la population a un rôle prépondérant.

A l'opposé, Saint-Quentin est constitué de communes de taille moyenne et la plus grande d'entre elles qui n'est pas une ville-centre ne représente que 24% du total. Clermont-Ferrand est entre les deux positions, avec une population de 50% de l'agglomération : prépondérante mais pas dominante.

Les agglomérations se distinguent aussi par les compétences non obligatoires retenues comme le montre le tableau ci-dessous. Saint-Quentin en Yvelines, héritière du Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), a limité ses compétences à un nombre très restreint. Au contraire, Clermont Communauté a retenu de nombreuses compétences facultatives. La CA d'Albi se situe entre les deux. Toutefois, et ceci n'est pas présenté ici, il faudrait pour chaque compétence en connaître la traduction en termes d'action à travers la définition de l'intérêt communautaire qui y est associé.

	CA Albi	CA Clermont	CA St Quentin
Compétences obligatoires			
Développement économique d'intérêt communautaire	X	X	X
Aménagement de l'espace communautaire et transports urbains	X	X	X
Equilibre social de l'habitat d'intérêt communautaire	X	X	X
Politique de la ville	X	X	X
Compétences optionnelles			
Voirie d'intérêt communautaire	X	X	X
Protection et mise en valeur de l'environnement : élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, lutte contre la pollution de l'air, et contre les nuisances sonores	X	X	
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	X	X	X
Compétences facultatives			
Assainissement collectif, et traitement des eaux usées	X	X	X
Contribution au schéma de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche	X		
Développement des activités de pleine nature par la structuration d'un réseau de chemins de randonnée et de découverte-valorisation du patrimoine de l'agglomération	X		
La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements publics dédiés à la lecture publique		X	
L'organisation des services de secours et de défense contre l'incendie		X	
La téléalarme pour personnes âgées.		X	
Le crématorium		X	
La réalisation et la gestion du jalonnement routier, piétonnier et hôtelier		X	
L'entretien et la restauration des cours d'eau non couverts de l'agglomération		X	
La constitution en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier des réserves foncières		X	
Le mandat de maîtrise d'ouvrage publique, pour le compte des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, dans les domaines de la voirie, des réseaux (eau, assainissement), des équipements culturels, des équipements sociaux		X	
Des prestations de services pour le compte des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'équilibre social de l'habitat, de la politique de la ville, de la voirie, des réseaux (eau, assainissement), de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, de l'action culturelle, de l'action sportive et de l'action sociale		X	
La numérisation du cadastre		X	
L'étude et la réalisation d'infrastructures de réseaux haut débit de télécommunications		X	
La création et la gestion d'un service public de fourrière de véhicules		X	
Aux parties grisées ne correspondent aucune compétence			

1.2. POSITIONNEMENT FINANCIER

€/hab	Recettes fonct	Dep équip.	Dette	Reversement fisc	% rec propre	Pot Fiscal	rang PF
Albi	509	55	3	327	36%	282	110
Clermont	452	49	72	217	52%	382	54
Saint-Quentin	1 088	263	2 792	201	82%	496	16
moyenne CA	562	125	229	235	58%	348	

Quelques chiffres vont permettre de caractériser les trois communautés d'agglomération en ce qui concerne leur compte propre (c'est-à-dire non comprises les données des communes membres) :

- Albi et Clermont disposent de recettes par habitant proches de la moyenne nationale des CA (562 €/hab), seule Saint-Quentin a des recettes doubles ;
- une partie de l'explication de cette situation repose sur les ressources fiscales de Saint-Quentin : en effet, son potentiel fiscal est deux fois plus grand que celui d'Albi et 26% supérieur à celui de Clermont, lui même supérieur à la moyenne nationale ; Saint-Quentin est la 16^e plus riche communauté d'agglomération française ;
- mais ceci n'explique pas tout car les situations financières sont toujours construites autour de contraintes, et on remarque que Saint-Quentin a besoin d'un niveau élevé de ressources étant donné le caractère exceptionnel de sa dette, sans commune mesure avec les deux autres CA ; c'est aussi la raison pour laquelle la CA doit garder l'essentiel de ses ressources et n'en reverser que 18% aux communes, là où Albi en reverse 64% ;
- cette dette est visiblement en relation avec l'effort d'équipement de Saint-Quentin, double de l'effort moyen des CA et quadruple de celui des deux autres CA.

En fait, on comprend que Saint-Quentin en Yvelines, ville nouvelle a une histoire totalement différente des deux autres communautés : intercommunalité la plus ancienne, elle s'est développée *ex-nihilo* en dehors de la ville-centre de la région d'Ile de France, avec la nécessité de réaliser en une génération l'ensemble des équipements que les villes de même taille ont réalisé en plusieurs siècles.

Les budgets des CA ne représentent qu'une partie des capacités des agglomérations, le tableau ci-dessous présente une comparaison des budgets consolidés avec les communes.

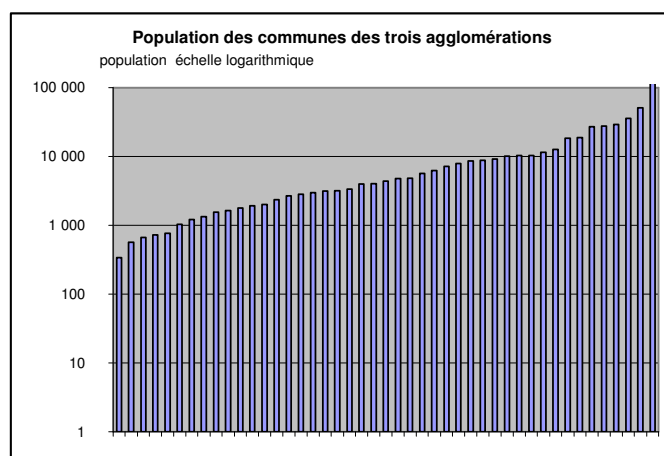
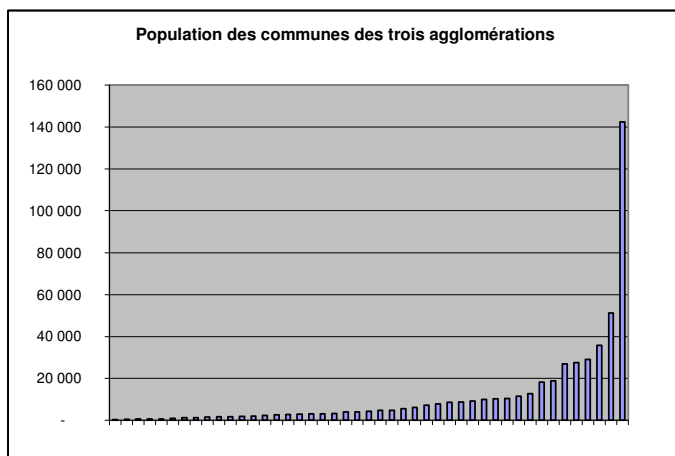
Millions €	Communes	EPCI*	total*	% Epci
Albi				
Recettes fonc.	87	15	102	15%
Dep. Équip.	25	27	52	52%
Dette	8	-	8	0%
Clermont				
Recettes fonc.	294	68	362	19%
Dep. Équip.	82	14	96	15%
Dette	19	20	39	51%
Saint-Quentin				
Recettes fonc.	201	131	332	39%
Dep. Équip.	31	41	72	57%
Dette	52	411	464	89%

* sans doubles comptes

On perçoit, d'une part, le poids relatif des CA et, d'autre part, la spécialisation de l'action publique :

- malgré son ancienneté, la CA de Saint-Quentin, ne représente que 39% des ressources de l'agglomération, les autres CA représentant moins de 20% : les communes restent les acteurs prépondérants des agglomérations ;
- cependant, une spécialisation est évidente à Saint-Quentin avec son rôle dans l'investissement et dans le portage de la dette, rôle également perceptible pour les équipements à Albi et pour la dette à Clermont.

Par ailleurs, cela n'est pas surprenant, l'hétérogénéité est la règle dans chaque agglomération aussi bien en termes de ressources que de fiscalité. Les communes sont très différentes par leur taille et leur situation dans chaque territoire. De nombreuses communes, près de 70%, ont moins de 10.000 habitants.



Pourtant, on observe un mouvement indubitable vers une égalisation des ressources. Ainsi, si on mesure les écarts de potentiel fiscal, ils peuvent être considérables à Albi, dans un rapport de 1 à 6, et presque de 1 à 4 à Clermont. A Saint-Quentin, où les communes sont de taille similaire les écarts sont moindres.

Or, les écarts en ressources par habitant sont bien plus mesurés, même si l'écart reste conséquent à Albi (de 1 à 3.7). C'est le résultat des politiques de transferts de l'Etat et des communautés. La DGF (transfert de l'Etat) et l'ensemble des transferts de l'EPCI qui peuvent être dans un rapport de 1 à 10 vont atténuer les écarts initiaux.

€/hab	Recettes	Pot Fisc	Transferts	
			Etat	Epci
Albi	1 à 3,7	1 à 6	1 à 3,2	1 à 10
Clermont	1 à 2,4	1 à 3,8	1 à 2,3	1 à 9
Saint-Quentin	1 à 1,3	1 à 1,3	1 à 2,5	1 à 3

Mais ne constater que les écarts de ressources serait passer à côté des décisions des collectivités, de leur autonomie financière et fiscale, qui s'expriment par des politiques très différentes. Il est clair qu'avec des taux dans des rapports de 1 à 4, les ressources ne peuvent pas être identiques.

1.3. COMPARATIF FISCAL

Le tableau ci-dessous permet de situer les trois agglomérations par rapport aux données moyennes. On note que :

- les taux de TH des 3 CA « encadrent » le taux moyen,
- les taux de FB et de TP de la CA d'Albi sont très élevés,
- les valeurs locatives moyennes qui reflètent l'assiette de la TH sont assez proches sauf à Saint-Quentin en Yvelines.

	Moyenne	CA St Quentin	CA Albi	CA Clermont
Taux TH	14,34%	12,19%	12,15%	16,62%
Taux FB	18,36%	17,79%	26,90%	20,76%
Taux FNB	43,63%	89,83%	91,25%	51,38%
Taux TP	15,52%	18,40%	22,30%	15,52%
VLM	2 795	3 803	2 660	2 930
Rapport dégrèvements/cotisations	18%	13%	15%	23%
Rapport dégrévés/nb locaux	28%	29%	29%	40%

En moyenne, au niveau de la métropole, 18% du produit de la TH fait l'objet de dégrèvements, mais 28% des contribuables en bénéficient au moins partiellement par le jeu de plafonnements liés à leur revenu. Le pourcentage de bénéficiaires de dégrèvements atteint 40% à Clermont-Ferrand.

en %	TH				FB	
	taux le + bas	moyen	taux + haut	ville-centre	taux le + bas	taux + haut
Albi	4,77	12,15	18,31	14,31	7,64	36,68
Clermont	7,70	16,62	22,45	16,93	10,69	24,81
Saint-Quentin	10,31	12,19	14,76		15,29	22,94

A Saint-Quentin, les taux sont assez concentrés, ce qui n'est pas le cas des autres CA. On remarque que les taux de villes-centres, Albi et Clermont, sont proches des taux moyens de leur agglomération ce qui est normal puisque la moyenne est « tirée » par le poids relatif de la grande ville. C'est important car une majorité des personnes enquêtées dans la suite de l'étude se situera plutôt dans des situations de pression fiscale moyenne. La question sera alors d'essayer d'apprécier comment ils se situent eux-mêmes sur des territoires qu'ils savent intuitivement disparates en termes de taux.

Outre les taux, plusieurs facteurs interviennent pour déterminer le montant de la cotisation TH : les valeurs locatives et la politique d'abattement des municipalités. Les valeurs locatives sont évaluées à partir du système de tarif au m2 de 1970 réévalué chaque année par des coefficients uniques nationaux. La structure des VL ne se modifie donc pas dans l'espace et exprime les rapports qui existaient en 1970. Dans chaque commune, la valeur locative moyenne sera utilisée comme référence pour les abattements. La VLM communale moyenne la plus faible est dans l'agglomération d'Albi (1.696€) et la plus forte à Saint Quentin (5655€). Il s'agit de VL moyennes de chaque commune, des VL plus fortes ou plus faibles existent dans ces territoires.

	VLM			% abatt.	VLN	taux TH	Produit TH		
	la + basse	moyenne	la + haute				le + bas	moyen	le + haut
Albi	1 696	2 660	3 304	27%	1 923	12,15%	88	234	262
Clermont	2 401	2 930	4 000	29%	2 062	16,62%	188	343	493
Saint-Quentin	2 947	3 803	5 655	23%	2 917	12,19%	294	355	561

L'effet des abattements est le plus fort à Clermont où il entraîne, en moyenne, une baisse de la VL de 29% pour atteindre une VL nette (VLN) moyenne très proche de celle d'Albi. Tous ces éléments combinés mènent à des produits TH moyen communaux de 88 € dans l'agglomération d'Albi à 561 € à Saint-Quentin. On aboutit ainsi à un rapport de 1 à 6. Mais il faut reconnaître qu'entre la première commune concernée (Denat, 724 habitants) et

la seconde (Voisins-le-Bretonneux, 12.567 habitants), commune résidentielle de Saint-Quentin en Yvelines, son niveau de service et l'agglomération sont extrêmement différents.

La taxe d'habitation n'est pas le seul impôt frappant les ménages. Elle a un caractère général puisqu'elle concerne tous les habitants qu'ils soient locataires ou propriétaires. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est généralement aussi acquittée par tous les habitants. Cependant, elle est payée en même temps que le foncier bâti par le propriétaire du local qui peut la répercuter sur le locataire. Comme les propriétaires-occupants sont assez nombreux, ils acquittent les deux impôts et la TEOM. Le montant des impôts locaux devient très conséquent : en moyenne entre 726 € et 1.657 € selon les communes des trois agglomérations. A cette somme, s'ajoute une facture d'eau qui est souvent de l'ordre de grandeur d'une taxe d'habitation, soit 300 €.

	% dégrèvements	% dégrèvés	Cotis TH+FB +Teom		
			le + bas	moyen	le + haut
Albi	15%	29%	726	989	1 344
Clermont*	23%	40%	814	1 097	1 588
Saint-Quentin	13%	29%	908	1 202	1 657

*3 principales communes

La fiscalité locale représente de 3 à 7% des revenus déclarés, dans certains cas, ce sont les seuls impôts payés par les ménages (de 20% à 40% des ménages d'une commune). Notons, qu'il y a 1.325 contribuables à l'ISF soit, 2,6 pour mille habitants².

	taux effort IR/Revenu		taux impôts loc/Revenu	
	le + bas	le + haut	le + bas	le + haut
Albi	7,6%	16,1%	2,8%	7,7%
Clermont	6,9%	19,2%	3,0%	7,8%
Saint-Quentin	9,0%	15,0%	3,9%	7,3%

Le poids de la fiscalité locale assise sur des VL désuètes explique qu'une politique de dégrèvement vigoureuse a été mise en place pour la TH depuis 1994 et surtout 2001. L'Etat au niveau national prend en charge environ 20% de la TH. Comme les dégrèvements proviennent d'un calcul complexe en fonction du revenu des contribuables, en fait, 35% des contribuables bénéficient d'une façon ou d'une autre des dégrèvements.

Dans les trois parties qui suivent des données détaillées sont fournies pour les trois agglomérations. La présentation est similaire au risque de certaines redites en termes de définition, mais on a pensé que des personnes ne liraient que la partie sur l'agglomération qui les intéresserait.

² Dans les communes de plus de 20.000 habitants des trois agglomérations, la DGI ne donnant pas les résultats en dessous de seuil.

2. L'AGGLOMERATION D'ALBI : DONNEES DE CADRAGE



2.1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

La Communauté d'Agglomération de l'Albigeois a été créée par fusion de deux communautés de communes existantes le 1er janvier 2003. Aux 13 communes déjà regroupées se sont adjointes 3 autres communes. Le 1er janvier 2004, une 17ème commune (Marssac-sur-Tarn) est venue rejoindre la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois.

Le 18 novembre 2003, le Conseil Communautaire a adopté le projet d'agglomération de la communauté. Ce projet, élaboré en concertation avec les acteurs locaux, a fixé les orientations stratégiques du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'horizon 2020. Afin de contractualiser ce projet, un contrat d'agglomération couvrant la période 2004-2006 a été signé le 22 janvier 2004.

Suite à l'appel de coopération métropolitaine lancé en décembre 2003 par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) pour un rayonnement des métropoles françaises à l'international, la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois s'est associée au dossier d'appel à coopération de l'aire métropolitaine toulousaine.

L'agglomération actuelle



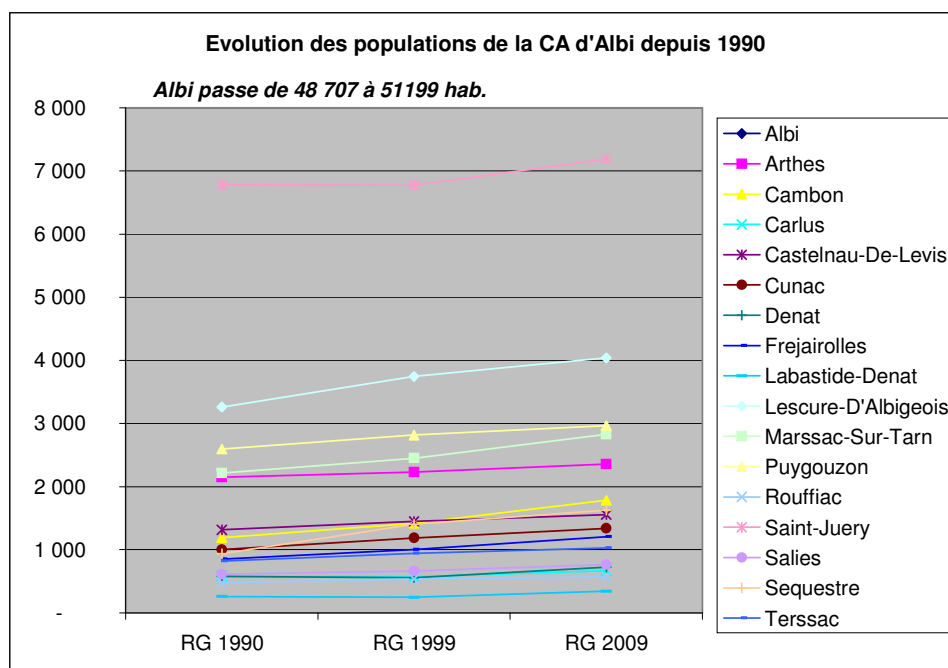
Globalement, la population est passée de 74.329 habitants, alors concentrés à 66% sur Albi, à 82.183 habitants en 2009³, la ville d'Albi représentant aujourd'hui 62% de la population de l'agglomération.

Population réelle	RG 1990	RG 1999	RG 2009	Progression 90-2009
Albi	48 707	49 106	51 199	5%
Arthes	2 145	2 228	2 357	10%
Cambon	1 189	1 419	1 783	50%
Carlus	582	569	666	14%
Castelnau-De-Levis	1 314	1 448	1 558	19%
Cunac	1 001	1 188	1 338	34%
Denat	575	560	724	26%
Frejairolles	852	1 003	1 209	42%
Labastide-Denat	259	246	340	31%
Lescure-D'Albigeois	3 263	3 743	4 038	24%
Marssac-Sur-Tarn	2 217	2 450	2 827	28%
Puygouzon	2 595	2 817	2 966	14%
Rouffiac	477	537	568	19%
Saint-Juery	6 782	6 774	7 189	6%
Salies	611	661	763	25%
Sequestre	937	1 401	1 630	74%
Terressac	823	942	1 028	25%
Total	74 329	77 092	82 183	11%

RG = recensement général

³ En fait, le recensement de 2009 reprend les populations en valeur 2006

La croissance des communes a été assez hétérogène en taille et dans le temps : Albi progresse de 5 % alors que Le Séquestre s'accroît de 74% entre 1990 et 2009. Pour autant il reste difficile de comparer les villes qui en majorité sont très petites avec une ville comme Albi qui compte plus de 50.000 habitants.



Le développement économique

La Communauté d'Agglomération investit près de 6,6 M€ dans le développement économique. En 2007, 5,5 M€ auront notamment été investis pour créer et aménager des zones d'activité communautaires. En 5 ans (2001- 2006), le nombre de salariés du secteur privé s'est accru de près de 10 %.

Sur la seule année 2007, grâce à l'action conjuguée des acteurs économiques, les entreprises de plus de vingt salariés ont gagné 700 emplois. L'agglomération concentre un tiers des emplois du secteur privé du département. Au total, 2 580 entreprises⁴ sont présentes sur le territoire, 50% d'entre elles ont une activité tertiaire, 30% se situent dans le secteur du commerce, 10% dans le secteur industriel et 10% dans la construction.

⁴ Entreprises du secteur privé employant au moins un salarié – Source UNEDIC 2003



Albi est au 15ème rang des agglomérations pour le nombre d'entreprises créées sur son territoire⁵. C'est une ville universitaire avec 4 175 étudiants qui suivent un cursus d'enseignement supérieur positionné sur des filières directement assimilables par le monde de l'entreprise, avec une dominante "ingénieurs" (495 diplômés par an) et "médical/social" (273 diplômés par an). L'Albigeois est un territoire dynamique, avec un taux de travail des femmes supérieur de plus de deux points à la moyenne régionale et nationale et un équilibre marqué entre les différents formes de travail : l'emploi salarié progresse sensiblement sur les dix dernières années, tiré par la construction, les services, le commerce et l'industrie.

2.2. COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE

La Communauté d'Agglomération de l'Albigeois exerce des compétences obligatoires et des compétences optionnelles fixées par la Loi Chevènement de juillet 1999 et également des compétences facultatives choisies par les élus des 17 communes.

Les compétences obligatoires

Elles répondent aux enjeux d'aménagement et de développement du territoire communautaire :

- Développement économique d'intérêt communautaire
- Aménagement de l'espace communautaire et transports urbains
- Equilibre social de l'habitat d'intérêt communautaire
- Politique de la vi

Les compétences optionnelles

- Voirie d'intérêt communautaire
- Protection et mise en valeur de l'environnement : élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, lutte contre la pollution de l'air, et contre les nuisances sonores

⁵ Source L'entreprise - Octobre 2008 - classement des agglomérations comprises entre 70 et 100 000 habitants.

- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

Les compétences facultatives

- Assainissement collectif, et traitement des eaux usées
- Contribution au schéma de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Développement des activités de pleine nature par la structuration d'un réseau de chemins de randonnée et de découverte-valorisation du patrimoine de l'agglomération
-

2.3. SITUATION FINANCIÈRE

a) Principales données

Le potentiel fiscal de la communauté d'agglomération Albigeoise, calculé à partir de ses bases et des taux moyens⁶, est inférieur de 19% à la moyenne des communautés d'agglomération.

Potentiel fiscal 2006	
Moyenne nationale	348
CA Albi	282
situation relative	-19%

source fichier DGF 2006

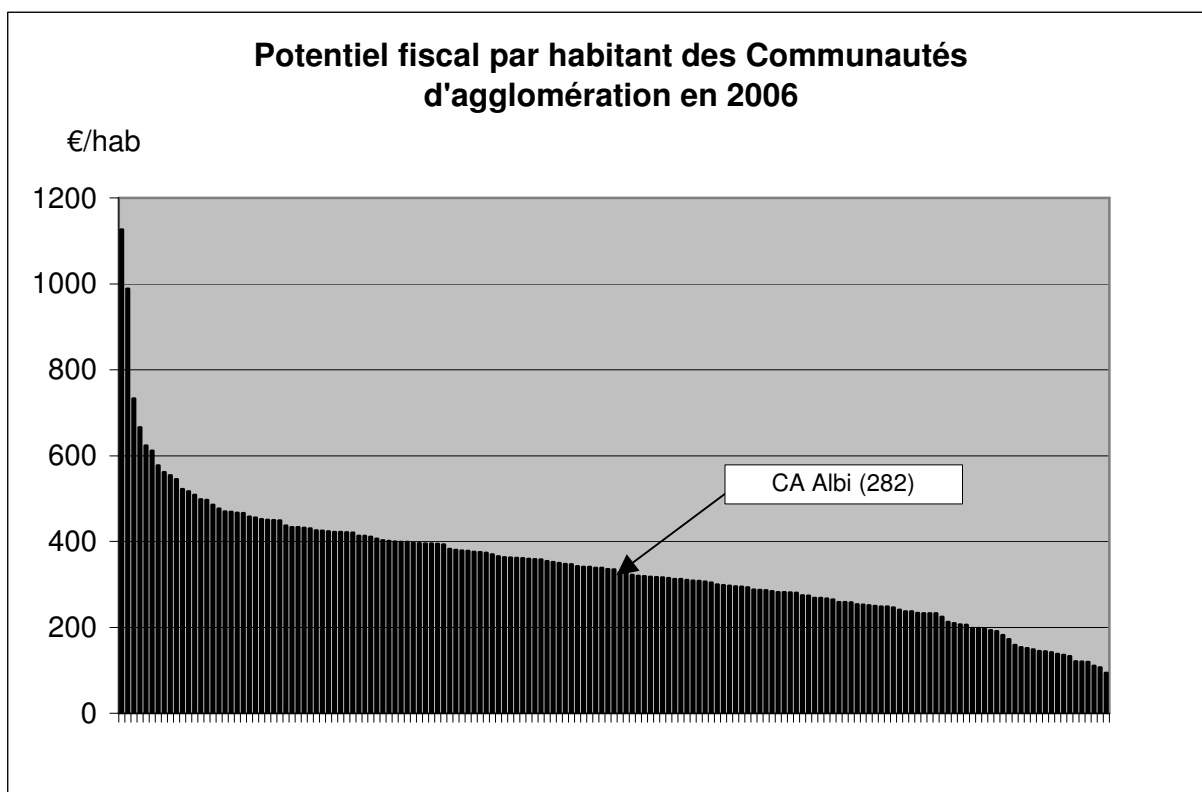
<i>en chiffres 2006</i>	CA Albigeois 2006 €/hab	Toutes CA	CA Albigeois en milliers €
Recettes	509	562	41 823
Fiscalité	332	358	27 322
Dotation d'intercommunalité	41	44	3 277
Dépenses	452	515	37 162
Reversement de fiscalité	327	235	26 885
Epargne	57	47	4 662
Investissement	45	n/a	3 683
Dépenses équipement	41	125	3 360
Dette	3	229	261
Potentiel fiscal	282	348	23 199
% reversement de fiscalité	116%	66%	116%

Sources : Minefi pour les CA et fichier DGF 2006

⁶ En fait, il s'agit surtout du taux moyen de taxe professionnelle (16,97%), les taux des trois autres taxes étant encore très faibles car peu de communautés d'agglomération avaient opté pour une fiscalité dite mixte en 2005-2006. les taux étaient alors de 0,2% pour la TH et le FB et 0,07% pour le FNB.

La dette par habitant de la CA d'Albi est très faible, de l'ordre de 3,17 € par habitant.

Albi se place en 110^e position par son potentiel fiscal parmi les 163 CA en 2006.



b) La situation comparative des communes

On verra plus loin les situations particulières du point de vue de la fiscalité des 17 communes de la communauté d'Albi. Dans un premier temps, il s'agit de caractériser la situation globale des communes. Les principales données sont reprises dans le tableau ci-dessous qui fournit également des points de comparaison.

2006 en € / hab	Fonctionnement		Investissement		Dépenses fonctionnement
	Recettes	Fiscalité	Dépenses d'équipement	Dette	
Albi	1 375	392	323	132	1 273
Arthes	670	244	176	51	476
Cambon	659	220	275	77	443
Carlus	403	170	520	25	285
Castelnau-De-Levis	452	120	54	25	280
Cunac	541	150	357	27	347
Denat	407	117	188	28	313
Frejairolles	472	178	747	22	347
Labastide-Denat	517	126	113	19	303
Lescure-D'Albigeois	671	253	99	50	575
Marssac-Sur-Tarn	798	236	358	176	655
Puygouzon	560	188	390	48	365
Rouffiac	365	104	379	37	270
Saint-Juery	792	261	295	46	673
Salies	657	177	966	18	426
Sequestre	768	170	234	51	638
Terressac	814	256	262	34	516
Références 2006					
Communes en TPU					
500 à 2000	705	234	354	65	557
2000 à 3500	855	369	344	85	681
3500 à 5000	998	425	417	93	846
5000 à 10000	1 038	347	324	86	895
20 à 50 000	1 284	437	308	116	1 173
50 à 100 000	1 392	434	333	119	1 268

Source Minefi

Il ressort de ce tableau que :

- des écarts parfois importants se dégagent de la comparaison entre communes de la CA d'Albi ;
- excepté Albi, les communes de la CA sont en moyenne en dessous des communes comparables en ce qui concerne les recettes de fonctionnement et la fiscalité ainsi que pour les dépenses d'équipement.

c) Situation consolidée

Il ne s'agit à ce stade que d'une première appréciation de la consolidation des finances entre les communes et la CA d'Albi. Le seul double compte qui a été éliminé est représenté par les versements de fiscalité de la CA vers les communes (26,8M€).

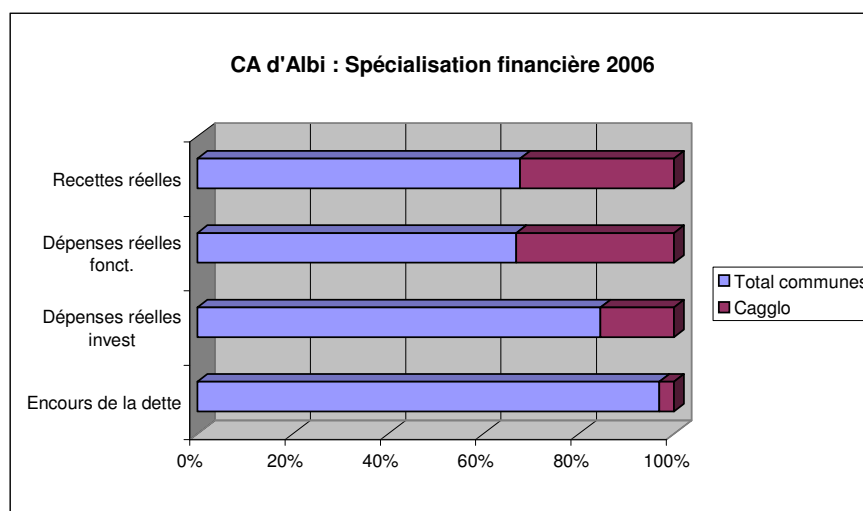
Le total des ressources sans doubles comptes s'établit à 129 M€ dont 52M€ de fiscalité

2006 en milliers € Données consolidées			Total		CA sans doubles comptes
	Communes	CA Albi	avec doubles comptes	sans doubles comptes	
<i>Fonctionnement</i>					
Recettes	87 770	41 823	129 593	102 708	14 938
<i>Dont fiscalité</i>	25 172	27 322	52 494	52 494	
Dépenses	75 069	37 162	112 231	85 346	10 277
<i>Investissement</i>					
Dépenses d'équipement	25 036	3 360	28 396	28 396	3 360
Dette	8 206	261	8 467	8 467	261

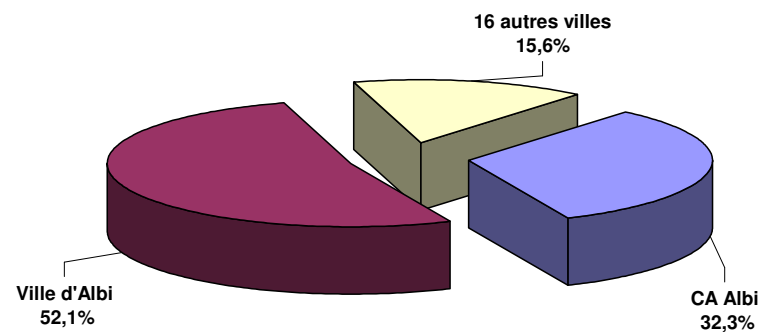
* pour les doubles comptes on enlève le versement de la fiscalité

Les tableaux et graphiques qui suivent illustrent la spécialisation des collectivités dans l'agglomération :

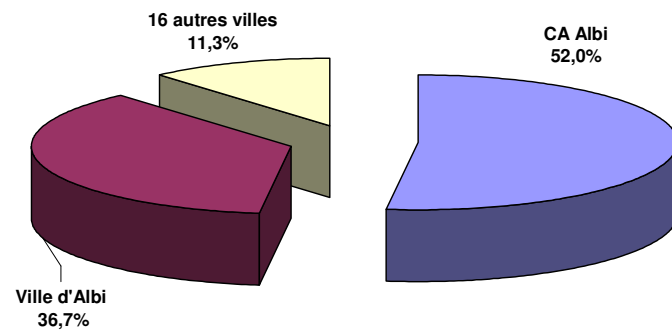
- la communauté représente 15% des ressources sans doubles comptes, une fois les versements fiscaux vers les communes effectués,
- les dépenses de fonctionnement sont à peu près proportionnelles aux ressources,
- au contraire, les dépenses d'investissement sont réalisées à 90% par les communes,
- la dette reste aussi très communale.



Les ressources de l'agglomération d'Albi en 2006



Produit fiscal de l'agglomération d'Albi en 2006



d) Ressources et écarts de situation

2006	Population INSEE	RRF/hab	DGF/hab	Potentiel fiscal	Potentiel financier /hab.	Pfi de la strate	AC+ DSC / hab.
Albi	51 199	1 375	203	616	793	1 002	423
Arthes	2 357	670	129	458	598	689	177
Cambon	1 783	659	135	349	483	594	58
Carlus	666	403	136	265	355	546	53
Castelnau-De-Levis	1 558	452	126	297	380	594	110
Cunac	1 338	541	131	291	374	594	104
Denat	724	407	122	287	393	546	50
Frejairolles	1 209	472	121	282	375	594	90
Labastide-Denat	340	517	112	283	384	493	66
Lescure-D'Albigeois	4 038	671	94	460	574	754	139
Marssac-Sur-Tarn	2 827	798	98	592	638	689	243
Puygouzon	2 966	560	105	472	517	689	211
Rouffiac	568	365	119	300	414	546	47
Saint-Juery	7 189	792	146	525	672	821	163
Salies	763	657	237	157	335	546	45
Sequestre	1 630	768	81	955	986	594	426
Terressac	1 028	814	74	824	960	546	365
Minimum	340	365	74	157	335	493	45
Maximum	51 199	1 375	237	955	986	1 002	426
Moyenne	4 834	642	128	436	543	638	163
Ecart-type	12 065	240	40	214	208	127	130

En termes de ressources, plusieurs phénomènes ont un pouvoir de rétrécissement des écarts. Ainsi, encore aujourd'hui les écarts de ressources entre la commune la plus dotée et la moins dotée par habitant sont encore dans un rapport de 1 à 3,75. Pourtant, des phénomènes puissants ont été mis en oeuvre pour rétrécir les écarts :

- la DGF dont on voit qu'elle est d'un rapport de 1 à 3,1 est elle-même le fruit d'une histoire longue qui s'est cristallisée dans le potentiel financier qui comprend le potentiel fiscal et la dotation historique (la dotation forfaitaire) ;
- l'ensemble des transferts communautaires (CA et DSC) est parfois deux fois plus efficace que la DGF !

2.4. LA FISCALITE MENAGE

a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH

Le montant final de la cotisation payée par un contribuable à la TH va être le résultat de plusieurs éléments :

- la valeur locative de son logement, calculée administrativement à partir de tarifs de 1970 et actualisés mais non révisés depuis,
- la situation du nombre de personnes à charge,
- les décisions de la commune et du département en termes d'abattement pour personnes à charge mais aussi d'autres abattements dont les objectifs sont

différents⁷ ; on notera que les abattements étant calculés en proportion de la valeur locative moyenne, celle-ci est différente pour chaque commune (de 1.696€ à 3.304€) et pour le conseil général (2.252€) qui prend en compte toutes les communes du département,

- les décisions de la commune et du département en matière de taux⁸,
- enfin, les éventuels dégrèvements obtenus en fonction des conditions de revenus.

b) Les décisions communales

Les taux

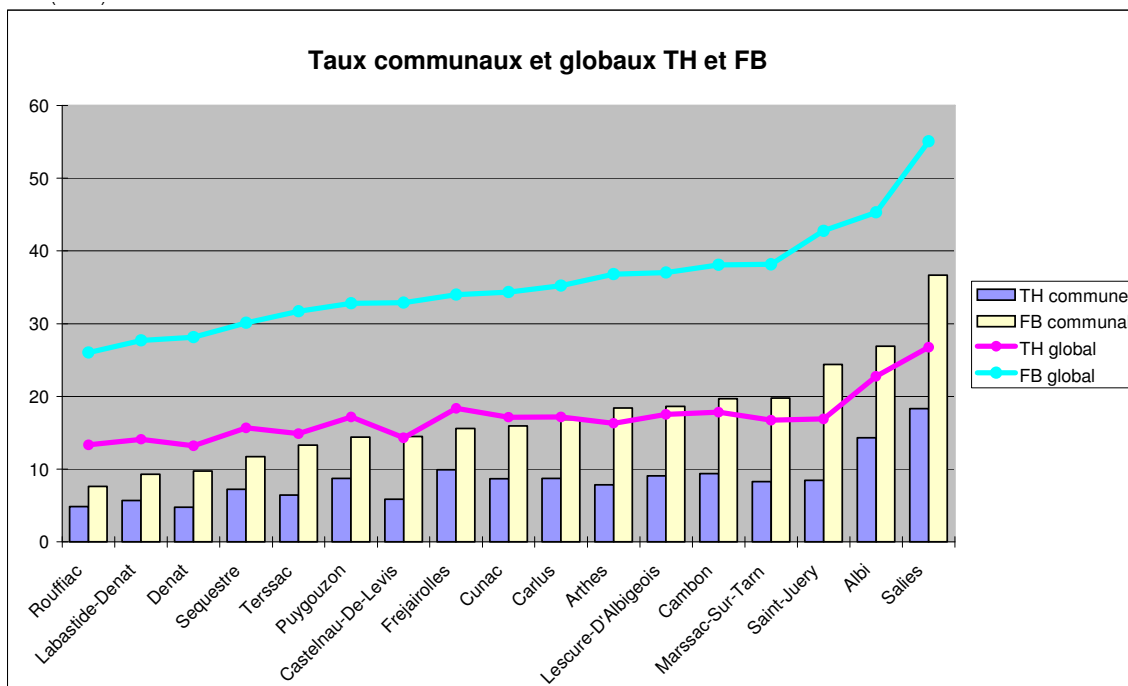
La disparité est la règle en matière de fiscalité directe locale. Elle se vérifie dans l'agglomération d'Albi où les taux de TH sont dans un rapport de 1 à 3.83 et le FB de 1 à 4.8. Comme les mêmes assiettes sont utilisées par le département pour la TH et par le département et la région pour le FB, les taux étant identiques pour tous, il y a un effet de relatif nivellement. A l'arrivée, les rapports ne sont plus que de 2 pour la TH et de 2,1 pour le FB⁹.

chiffres 2006 (en %)	Taux TH			Taux FB		
	Commune	Département	Total	Commune	Département	Total
Rouffiac	4,89	8,45	13,34	7,64	18,39	26,03
Labastide-Denat	5,67	8,45	14,12	9,33	18,39	27,72
Denat	4,77	8,45	13,22	9,75	18,39	28,14
Sequestre	7,22	8,45	15,67	11,72	18,39	30,11
Terressac	6,42	8,45	14,87	13,31	18,39	31,70
Puygouzon	8,72	8,45	17,17	14,40	18,39	32,79
Castelnau-De-Levis	5,86	8,45	14,31	14,49	18,39	32,88
Frejairolles	9,92	8,45	18,37	15,61	18,39	34,00
Cunac	8,68	8,45	17,13	15,96	18,39	34,35
Carlus	8,71	8,45	17,16	16,85	18,39	35,24
Arthes	7,87	8,45	16,32	18,43	18,39	36,82
Lescure-D'Albigeois	9,08	8,45	17,53	18,63	18,39	37,02
Cambon	9,37	8,45	17,82	19,71	18,39	38,10
Marssac-Sur-Tarn	8,28	8,45	16,73	19,76	18,39	38,15
Saint-Juery	8,45	8,45	16,9	24,37	18,39	42,76
Albi	14,31	8,45	22,76	26,90	18,39	45,29
Salies	18,31	8,45	26,76	36,68	18,39	55,07
Moyenne nationale	14,34	6,61	20,95	18,36	9,27	27,63
Moyenne départementale	11,27	8,45	19,72	23,58	18,39	41,97

⁷ Abattement à la base, utilisé dans les communes touristiques car les résidences secondaires n'en bénéficient pas, ou simplement pour déplacer la structure des contribuables en allégeant les plus basses VL et par conséquent en aggravant le poids sur les plus élevées, abattement spécial pour non imposable à l'IRPP, tombé en désuétude, car l'Etat a mis en place d'autres solutions.

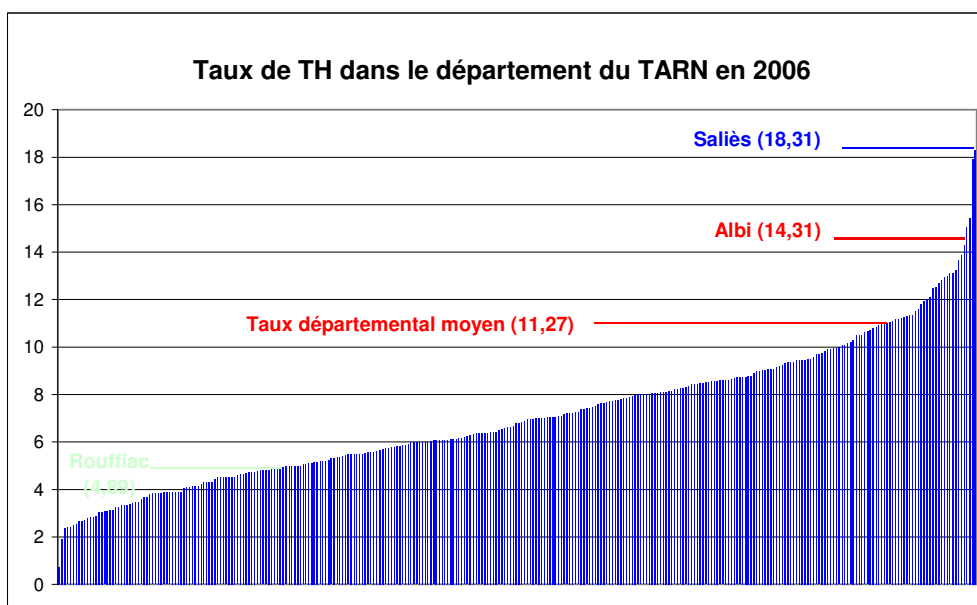
⁸ La part régionale de la TH a été supprimée depuis 2001. La région votait aussi des taux et des abattements particuliers avec une VLM différente.

⁹ Rappelons, que la taxe foncière frappe également les locaux d'activités : usines, bureaux, commerces et entrepôts.



D'autre part, on observe que le taux moyen départemental de la TH (11,27 %) est inférieur à la moyenne nationale (14,45 %) et que les taux des communes de l'agglomération d'Albi sont inférieurs à la moyenne départementale (à l'exception d'Albi et Salies).

Le taux moyen départemental est un indicateur médiocre comme le montre la distribution des taux 2006 dans le département du TARN : nombre de communes ont des taux de TH inférieurs ou très faibles reflétant la nature encore très rurale ou ruraine du département.



Dans un premier temps, on comparera les situations des communes du point de vue de la TH de la façon suivante :

- on retiendra la VLM brute de chaque commune (obtenue en divisant le total des VLB par le nombre de cotes),
- on calculera le taux moyen d'abattements qui permet de passer des bases brutes aux valeurs locatives nettes taxables,
- en appliquant le taux d'abattement moyen à la VLM, on obtient une valeur locative nette moyenne,
- enfin, en appliquant les taux effectivement votés par chaque commune, on obtient la cotisation TH moyenne.

les abattements

On remarquera que les politiques d'abattements sont assez différenciées, certaines communes ayant encore conservé des taux historiques supérieurs à 15%.

Ainsi, le Séquestre a une forte politique d'abattement, de même qu'Albi ou Saint Juery, alors que d'autres communes, comme Chambon, ne jouent presque pas sur ce critère dans leur politique fiscale.

Abattements en % de la VLM 2006	Général à la base	Pour personne à charge		Spécial à la base
		1ère ou 2e personne	3e personne ou +	
Albi	15	15	20	-
Arthes	-	10	15	-
Cambon	-	10	15	-
Carlus	-	10	15	-
Castelnau-De-Levis	15	10	20	-
Cunac	-	10	15	-
Denat	-	10	15	-
Frejairolles	-	10	15	-
Labastide-Denat	-	10	15	-
Lescure-D'Albigeois	5	10	20	-
Marssac-Sur-Tarn	-	10	15	-
Puygouzon	15	10	15	-
Rouffiac	-	10	15	-
Saint-Juery	15	10	15	-
Salies	15	10	15	-
Séquestre	15	20	25	-
Terssac	15	10	15	-

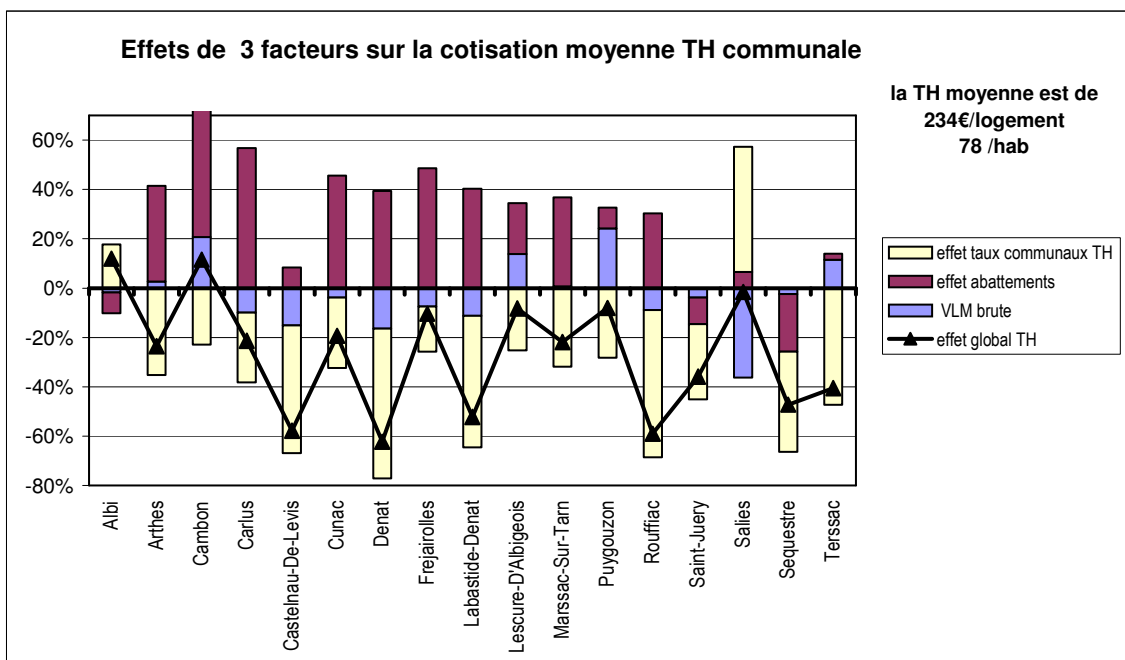
Il apparaît que la cotisation moyenne s'établit à 234€ par logement, soit environ 78 € par habitant avec un ratio de 3 habitants par logement. Les cotisations moyennes s'étagent de 241€ à 496€ soit du simple au double.

2006 en euros sauf taux	VLM brute	% abattements	VLM nette	Taux communaux TH en %	Comparaison Produit TH
Albi	2 614	30,0%	1 829	14,31	262
Arthes	2 733	17,0%	2 269	7,87	179
Cambon	3 211	13,4%	2 782	9,37	261
Carlus	2 399	12,0%	2 112	8,71	184
Castelnau-De-Levis	2 258	25,4%	1 685	5,86	99
Cunac	2 558	15,1%	2 173	8,68	189
Denat	2 225	16,8%	1 851	4,77	88
Frejairolles	2 464	14,2%	2 113	9,92	210
Labastide-Denat	2 363	16,5%	1 972	5,67	112
Lescure-D'Albigeois	3 029	22,0%	2 362	9,08	214
Marssac-Sur-Tarn	2 681	17,7%	2 205	8,28	183
Puygouzon	3 304	25,4%	2 465	8,72	215
Rouffiac	2 427	19,3%	1 958	4,89	96
Saint-Juery	2 561	30,7%	1 774	8,45	150
Salies	1 696	25,9%	1 257	18,31	230
Sequestre	2 597	34,2%	1 709	7,22	123
Terssac	2 967	27,0%	2 165	6,42	139
Moyenne	2 660	27,7%	1 923	12,15	234

Le graphique ci-dessous permet d'illustrer les raisons des écarts en retenant trois facteurs et en comparant la situation de chaque commune à la moyenne du facteur sur l'ensemble de l'agglomération :

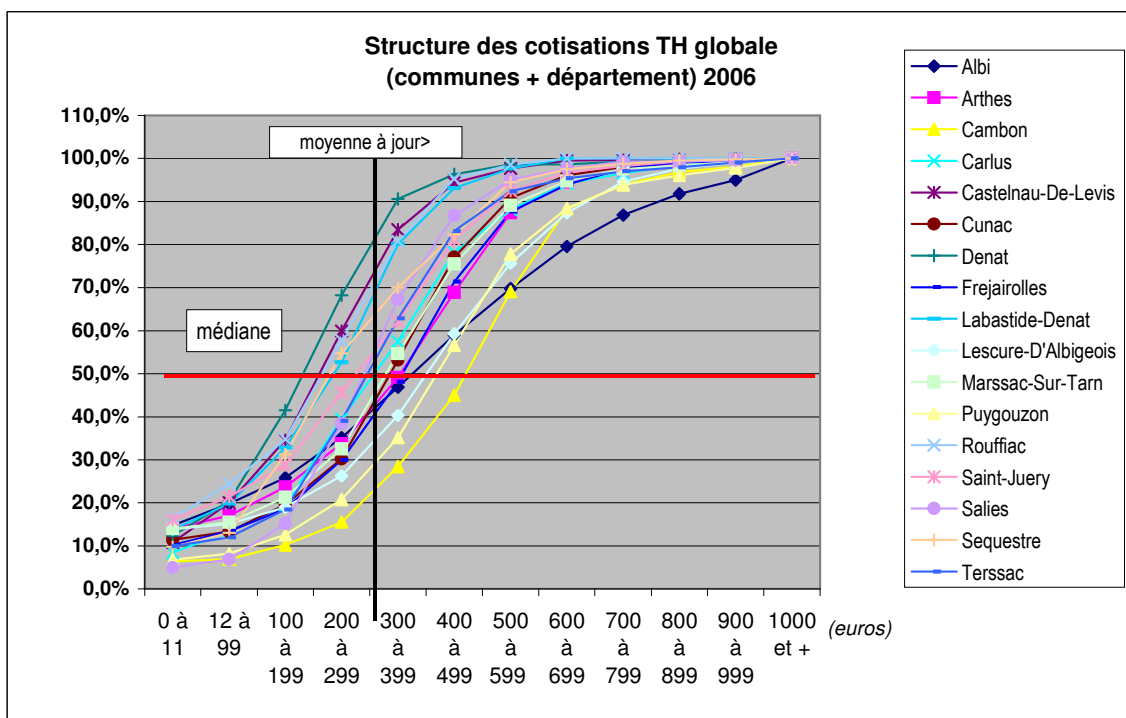
- certaines communes (Albi) essaient de contrebalancer le niveau élevé des taux par une politique d'abattement supérieure à la moyenne,
- Le Séquestre joue à la fois sur le taux et sur les abattements,
- Terssac joue sur le taux mais pas sur les abattements pour modérer la pression fiscale.

L'élément frappant est que le résultat est négatif pour toutes les villes sauf deux : Albi et Cambon. Ceci est dû à la différence importante de population entre Albi et les autres communes, ce qui a tendance à tirer la moyenne vers la situation albigeoise.



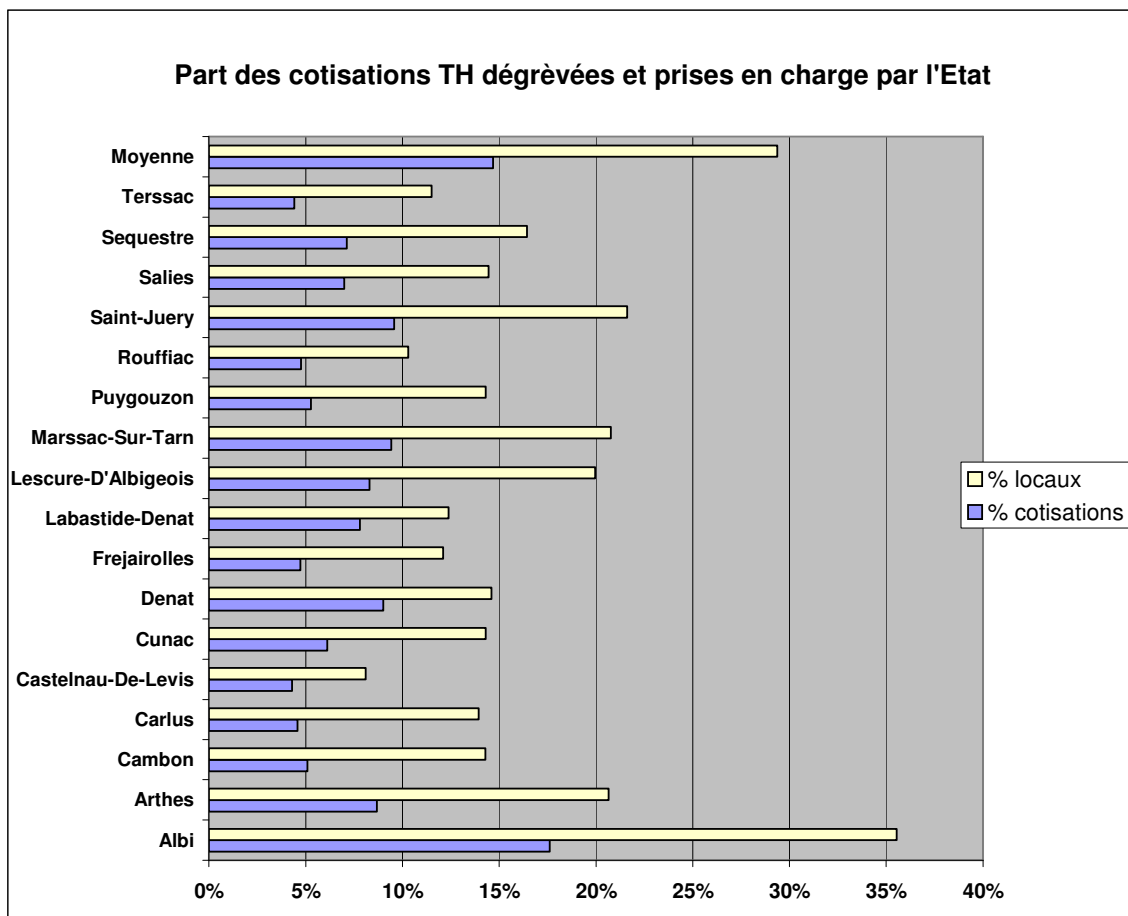
Les situations moyennes n'expriment pas les situations réelles de ménages ayant beaucoup d'enfants ou au contraire n'ayant aucune personne à charge, etc. Les statistiques fournies par l'administration ne font pas le croisement entre les conditions de logement (Valeur locative) et les situations personnelles (nombre de personnes à charge). Elles permettent néanmoins de caractériser les distributions statistiques comme dans le graphique ci-dessous, dans lequel figure la répartition cumulée des contribuables.

On peut lire (trait rouge) que la médiane des distributions (50% des contribuables) est située entre 150€ et 450€ par logement selon les communes. Un certain nombre de communes ont une médiane (et une distribution) visiblement inférieure à la moyenne des situations dans l'agglomération (Denat, Castelnau de Lévis) et d'autres au dessus (Cambon, Albi, Puygouzon).



D'autre part, et là encore, les documents ne permettent pas de faire de croisements, l'administration fiscale fournit aussi le montant des dégrèvements accordés automatiquement en fonction des (bas) revenus. Ils peuvent dépasser 18% (Albi) mais en moyenne ils se situent légèrement au dessus de 15%. Le poids d'Albi dans cette moyenne est évidemment très important, le reste des communes ne dépassant jamais 10%. On notera que si l'effet est limité à 15%, 29% des contribuables bénéficient partiellement ou totalement d'un dégrèvement lié au revenu, et 36% à Albi.

2006	Total dégrèvements	Total cotisations	% cotis.	Nb dégrévés	Nb de Locaux	% locaux
Albi	1 927 627	10 945 709	18%	8 371	23 555	36%
Arthes	30 686	353 442	9%	196	949	21%
Cambon	15 524	305 433	5%	90	630	14%
Carlus	4 094	89 527	5%	35	251	14%
Castelnaud-De-Levis	6 302	146 515	4%	45	555	8%
Cunac	10 940	178 848	6%	72	503	14%
Denat	5 954	66 096	9%	41	281	15%
Frejairolles	8 028	169 692	5%	54	446	12%
Labastide-Denat	2 606	33 416	8%	15	121	12%
Lescure-D'Albigeois	55 225	666 267	8%	313	1 568	20%
Marssac-Sur-Tarn	42 600	451 929	9%	258	1 242	21%
Puygouzon	26 576	504 358	5%	160	1 118	14%
Rouffiac	2 435	51 081	5%	21	204	10%
Saint-Juery	98 028	1 023 211	10%	689	3 188	22%
Salies	6 054	86 620	7%	37	256	14%
Sequestre	13 336	187 307	7%	104	633	16%
Terssac	6 369	144 568	4%	48	417	12%
Moyenne	2 262 384	15 404 019	15%	10 549	35 917	29%



Il faut également savoir que pour la taxe professionnelle, 32% des bases concernait des établissements bénéficiant d'un plafonnement à la valeur ajoutée avec un prélèvement pris en charge totalement par l'Etat. La totalité des bases n'est évidemment pas dégrévée et seule la part excédentaire à 3,5% l'est. La collectivité n'a pas connaissance des montants dégrévés par établissement car les entreprises font la demande à un niveau national.

c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères représente une fiscalité locale à laquelle les ménages sont de plus en plus sensibles. Actuellement, elle est perçue par les communes car les ordures ménagères ne sont pas une compétence communautaire. Les taux de la TEOM sont aussi variables de 7,69% au Séquestre jusqu'à 15,59% à Castelnau de Lévis.

La cotisation TEOM est calculée sur la même assiette que le foncier bâti, c'est-à-dire la moitié de la VLB du logement, appelée revenu foncier ou revenu cadastral. La taxe est payée par le propriétaire qui la répercute sur le locataire. Ainsi le locataire acquittera la TH et la TEOM, et le propriétaire-occupant paiera les 3 impôts : TH, Foncier bâti et TEOM. Le tableau ci-dessous montre que l'ensemble va représenter en moyenne de 705 à 1.344 €.

2006 en euros sauf taux	VLM brute	revenu foncier	taux FB global	cotis FB	taux TEOM	cotis TEOM	cotis TH global	Total
Albi	2 614	1 307	49,77%	650	10,63%	139	416	1 206
Arthes	2 733	1 367	41,30%	564	9,68%	132	370	1 067
Cambon	3 211	1 606	42,58%	684	10,27%	165	496	1 344
Carlus	2 399	1 200	39,72%	476	10,66%	128	362	967
Castelnau-De-Levis	2 258	1 129	37,36%	422	15,59%	176	241	839
Cunac	2 558	1 279	34,39%	440	10,58%	135	372	947
Denat	2 225	1 113	32,62%	363	8,75%	97	245	705
Frejairolles	2 464	1 232	38,48%	474	11,00%	136	388	998
Labastide-Denat	2 363	1 182	32,20%	380	10,66%	126	279	785
Lescure-D'Albigeois	3 029	1 515	41,50%	629	9,82%	149	414	1 191
Marssac-Sur-Tarn	2 681	1 341	42,63%	571	9,39%	126	369	1 066
Puygouzon	3 304	1 652	37,27%	616	8,58%	142	423	1 181
Rouffiac	2 427	1 214	30,51%	370	7,78%	94	261	726
Saint-Juery	2 561	1 281	47,24%	605	9,76%	125	300	1 030
Salies	1 696	848	59,55%	505	13,75%	117	336	958
Sequestre	2 597	1 299	34,59%	449	7,69%	100	268	817
Terresac	2 967	1 484	36,18%	537	8,54%	127	322	985
Minimum	1 696	848	30,51%	363	7,69%	94	241	705
Maximum	3 304	1 652	59,55%	684	15,59%	176	496	1 344
Moyenne	2 593	1 297	39,88%	514	10,18%	130	345	989
Ecart type	390	195	7,27%	102	2,00%	22	72	179

Une autre variable intéressante est représentée par le prix de l'eau, auquel est généralement associé l'assainissement qui est aussi souvent significatif, de l'ordre d'une cotisation TH.

En revanche, nous avons mis en relation l'effort fiscal local avec les revenus et l'impôt sur le revenu. Là encore, de nombreux croisements seraient intéressants mais ne sont pas réalisables avec les sources disponibles. Ainsi, nous savons qu'en 2006, 47% des foyers fiscaux de l'agglomération d'Albi n'étaient pas imposables, proportion nettement plus importante que les non imposables à la TH. D'autre part, les exonérations et dégrèvements de FB sont plus rares et inexistantes pour la TEOM. Par conséquent, il est sûr que pour environ 20 à 25% des ménages d'Albi, les seuls impôts payés sont des impôts locaux (hors TVA et d'éventuels ISF).

Les revenus moyens n'expriment qu'imparfaitement les distribution statistiques très asymétriques des contribuables sur le revenu, mais cela représente déjà une indication.

On note que les revenus moyens vont presque de 1 à 1,8 et l'impôt moyen se situe dans un rapport de 1 à 3, ce qui montre bien la progressivité de l'impôt sur le revenu. Les taux d'effort (impôt réellement payés sur revenus concernés) se situent entre 7,6% et 16,1%, ce qui représente en moyenne 1,4 mois de revenus.

Le taux d'effort des impôts locaux est moindre, compris entre 2,8% et 7,7%, mais en valeur relative par rapport aux impôts sur le revenu cela peut représenter 82% de ceux –ci.

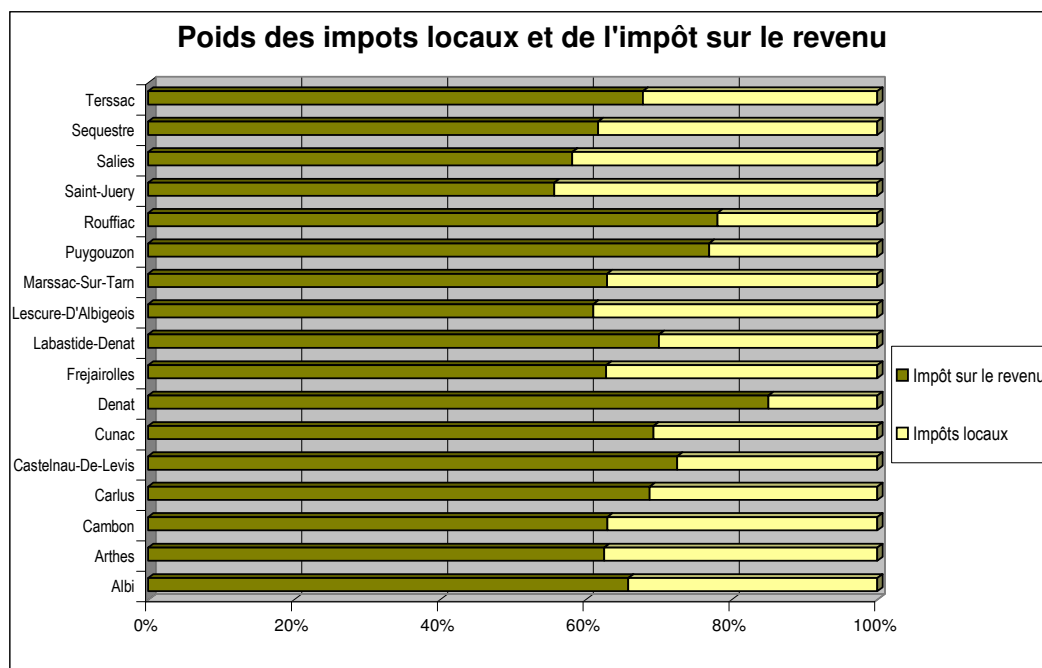
	nombre foyers fiscaux	nombre imposé IR	revenu moyen	impot moyen	taux d'effort	cotis Filoc	taux d'effort	Filoc/IR
Albi	28 535	14 488	15 737	2 324	14,8%	1 206	7,7%	52%
Arthes	1 241	691	16 749	1 781	10,6%	1 067	6,4%	60%
Cambon	816	572	21 929	2 285	10,4%	1 344	6,1%	59%
Carlus	343	200	18 755	2 130	11,4%	967	5,2%	45%
Castelnau-De-Levis	786	458	18 272	2 220	12,2%	839	4,6%	38%
Cunac	665	412	19 176	2 139	11,2%	947	4,9%	44%
Denat	362	193	24 899	4 012	16,1%	705	2,8%	18%
Frejairolles	584	379	18 903	1 686	8,9%	998	5,3%	59%
Labastide-Denat	167	91	17 026	1 838	10,8%	785	4,6%	43%
Lescure-D'Albigeois	2 059	1 142	17 286	1 867	10,8%	1 191	6,9%	64%
Marssac-Sur-Tarn	1 574	864	16 849	1 812	10,8%	1 066	6,3%	59%
Puygouzon	1 492	1 023	25 960	3 935	15,2%	1 181	4,5%	30%
Rouffiac	284	159	18 506	2 583	14,0%	726	3,9%	28%
Saint-Juery	4 010	2 030	14 491	1 294	8,9%	1 030	7,1%	80%
Salies	370	236	17 488	1 332	7,6%	958	5,5%	72%
Sequestre	850	485	15 644	1 316	8,4%	817	5,2%	62%
Terressac	563	345	18 822	2 081	11,1%	985	5,2%	47%
Minimum	167	91	14 491	1 294	7,6%	705	2,8%	17,6%
Maximum	28 535	14 488	25 960	4 012	16,1%	1 344	7,7%	79,6%
Moyenne	2 629	1 398	18 617	2 155	11,4%	989	5,4%	50,5%
Ecart type	6 740	3 407	3 075	776	2,4%	179	1,2%	16,2%

* revenu moyen = revenu fiscal de référence des foyers fiscaux / nbr de foyers fiscaux

* impot moyen = impot net total / nbr de foyers fiscaux imposables

sources : www.impots.gouv.fr, états 1386 TH

Le graphique ci-dessous illustre les relations entre les deux formes d'impôt, cette fois en proportion du total payé (impôt national et local). Dans certaines communes, près de la moitié des impôts concerne les impôts locaux alors que la proportion moyenne se situe autour de 35%.





Clermont Communauté regroupe 21 communes, pour 30 330 hectares et 283 200 habitants : Aubière, Aulnat, Beaumont, Blanzat, Cébazat, Ceyrat, Chamalières, Châteaugay, Clermont-Ferrand, Cournon-d'Auvergne, Durtol, Gerzat, Le Cendre, Lempdes, Nohanent, Orcines, Pérignat-lès-Sarliève, Pont-du-Château, Romagnat, Royat, Saint-Genès-Champanelle.

- la solidarité territoriale, pour veiller à la juste répartition des activités et des services sur le territoire,
- la solidarité sociale, pour que chacun puisse accéder à la santé, l'éducation, la culture, le sport, la formation, l'emploi, les transports et l'habitat,
- la protection de l'environnement pour préserver le patrimoine national, en triant et valorisant nos déchets, en construisant des bâtiments de Haute Qualité

Environnementale et en employant plus d'énergies renouvelables.

L'agglomération actuelle



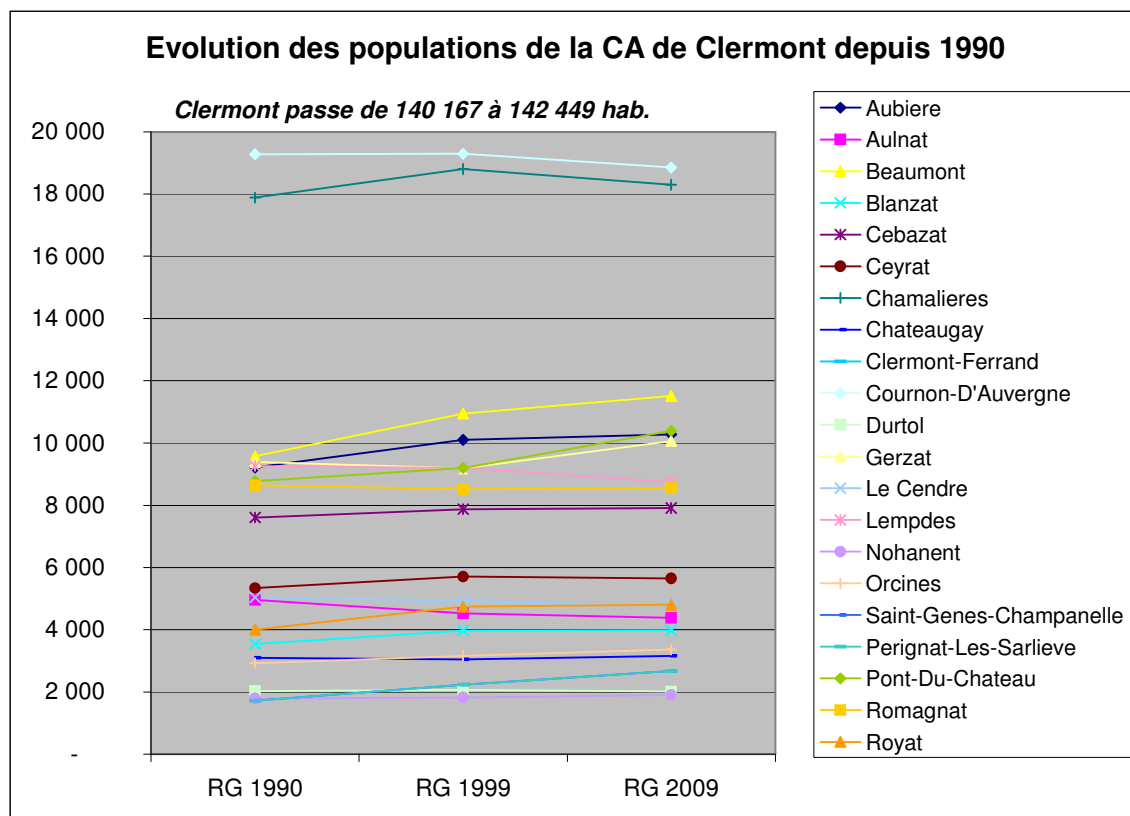
Les 21 communes ont connu une croissance modérée depuis le recensement de 1990. Globalement, la population est passée de 276.794 habitants concentrés à 51% sur Clermont-Ferrand à 286.906 habitants en 2009¹⁰ représentant toujours une proportion équivalente (50%) sur Clermont-Ferrand.

Population réelle	RG 1990	RG 1999	RG 2009	Progression 90-2009
Aubiere	9 214	10 104	10 278	11,5%
Aulnat	4 957	4 527	4 378	-11,7%
Beaumont	9 573	10 947	11 510	20,2%
Blanzat	3 538	3 977	3 983	12,6%
Cebazat	7 605	7 878	7 914	4,1%
Ceyrat	5 340	5 709	5 653	5,9%
Chamalieres	17 885	18 802	18 300	2,3%
Chateaugay	3 099	3 047	3 165	2,1%
Clermont-Ferrand	140 167	141 004	142 449	1,6%
Cournon-D'Auvergne	19 280	19 292	18 848	-2,2%
Durtol	2 033	2 065	2 015	-0,9%
Gerzat	9 392	9 188	10 064	7,2%
Le Cendre	5 037	4 925	4 777	-5,2%
Lempdes	9 257	9 199	8 748	-5,5%
Nohanent	1 794	1 822	1 905	6,2%
Orcines	2 926	3 160	3 363	14,9%
Perignat-Les-Sarlieve	1 720	2 240	2 675	55,5%
Pont-Du-Chateau	8 769	9 199	10 391	18,5%
Romagnat	8 639	8 516	8 545	-1,1%
Royat	3 995	4 745	4 802	20,2%
Saint-Genes-Champanelle	2 574	2 823	3 143	22,1%
	276 794	283 169	286 906	3,7%

RG= Recensement Général

¹⁰ En fait, le recensement de 2009 reprend les populations en valeur 2006

La croissance des communes a été assez hétérogène en taille et dans le temps : Clermont Ferrand s'accroît de 1,6%, Beaumont de 20% et Perignat-les-Sarlieve de 55%, alors que Aulnat voit sa population baisser de 11,7% entre 1990 et 2009. Pour autant, il reste difficile de comparer les villes qui, en majorité, sont très petites avec une ville comme Clermont Ferrand qui compte plus de 140 000 habitants.



Le développement économique

Située au carrefour des axes nationaux nord-sud et est-ouest, l'agglomération clermontoise bénéficie d'une desserte européenne privilégiée : réseaux routiers, autoroutiers et aériens. Elle a créé des parcs d'activité dédiés ou à vocation plus générale, réalisé des équipements nombreux tels que des pépinières ou des hôtels d'entreprises. Un réseau de télécommunications à haut débit est actuellement en cours de réalisation par Clermont Communauté.

3.2. COMPETENCES

La Communauté d'Agglomération de Clermont Ferrand exerce de plein droit des compétences en lieu et place des communes membres. Ces compétences relèvent des compétences obligatoires et des compétences optionnelles fixées par la Loi Chevènement de juillet 1999 et des compétences facultatives choisies par les élus des 21 communes.

L'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) a retenu le projet élaboré par Clermont Communauté, les Villes de Clermont-Ferrand, de Gerzat et les organismes HLM. Cette opération ambitieuse concerne 140 000 habitants et va durer 5 ans.

Le contrat de ville 2000-2006 intégré dans le douzième plan a été signé entre l'Etat, la Communauté d'Agglomération, les communes de Clermont-Ferrand, Courmoult d'Auvergne, Aubière, Gerzat, Aulnat, ainsi que le FASILD et les partenaires qui l'ont souhaité.

3.3. SITUATION FINANCIERE

L'agglomération Clermontoise est plutôt bien dotée en ressources fiscales. Le potentiel fiscal, calculé à partir de ses bases et des taux moyens¹¹ est de 12,85% au dessus de la moyenne des communautés d'agglomération.

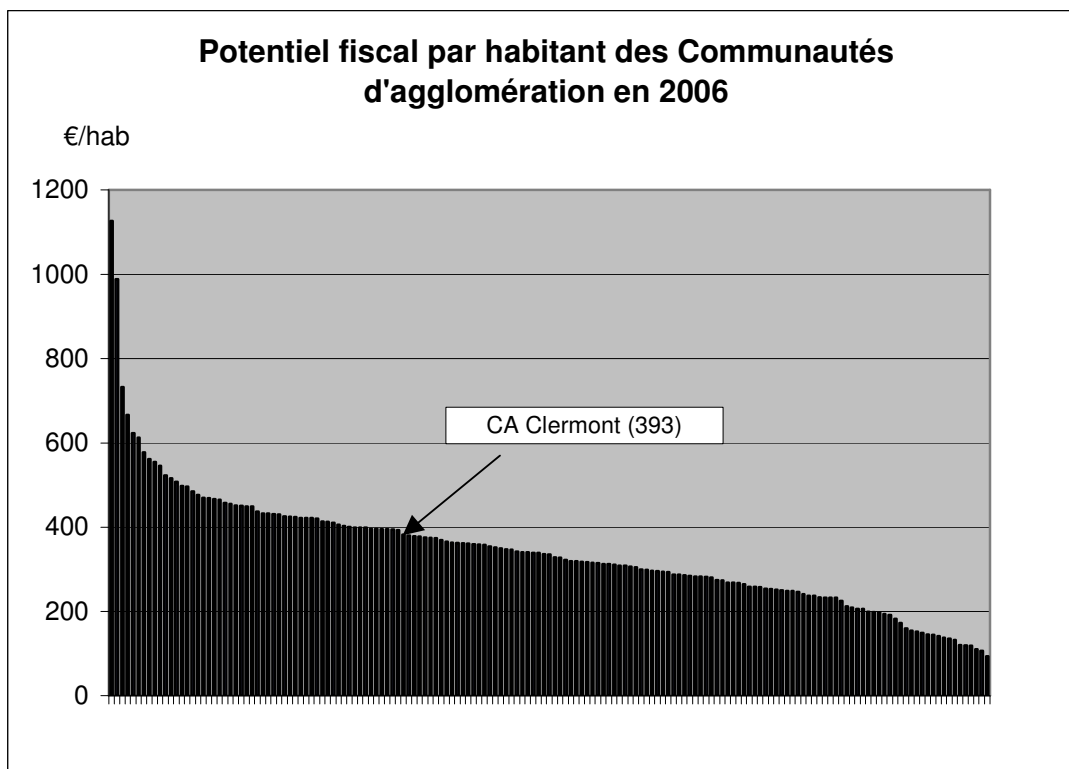
Potentiel fiscal 2006	
Moyenne nationale	348
CA Clermont	392,72
situation relative	+ 12,85%

source fichier DGF 2006

€/hab en chiffres 2006	CA Clermont 2006 €/hab	Toutes CA	CA Clermont en milliers €
Recettes	452	562	129 819
Fiscalité	301	358	86 384
Dotation d'intercommunalité	37	44	37 208
Dépenses	374	515	107 299
Reversement de fiscalité	217	235	62 229
Epargne	78	47	22 520
Investissement	231	n/a	66 249
Dépenses équipement	148	125	42 510
Dette	72	229	20 575
Potentiel fiscal	393	348	112 674
% reversement de fiscalité	55%	66%	55%

Sources : Minefi pour les CA et fichier DGF 2006

¹¹ voir note page 22.



a) La situation comparative des communes

On verra plus loin les situations particulières du point de vue de la fiscalité des 21 communes de la communauté de Clermont Ferrand. Dans un premier temps, il s'agit de caractériser la situation globale des communes. Les principales données sont reprises dans le tableau ci-dessous qui fournit également des points de comparaison.

	Fonctionnement		Investissement		
2006 en € / hab	Recettes	Fiscalité	Dépenses d'équipement	Dettes	Dépenses fonctionnement
Aubiere	673	313	341	49	508
Aulnat	1 087	300	503	79	879
Beaumont	751	373	273	46	580
Blanzat	624	253	291	15	550
Cebazat	918	364	235	55	784
Ceyrat	723	405	131	63	645
Chamalieres	1 073	482	209	198	900
Chateaugay	686	283	309	56	530
Clermont-Ferrand	1 171	434	260	44	1 038
Cournon-D'Auvergne	1 298	414	409	110	1 194
Durtol	999	448	471	81	753
Gerzat	810	240	238	66	589
Le Cendre	1 062	359	203	57	895
Lempdes	850	267	155	89	701
Nohanent	695	304	414	52	556
Orcines	537	148	260	30	419
Perignat-Les-Sarlieve	713	300	401	20	565
Pont-Du-Chateau	814	281	311	102	676
Romagnat	619	282	91	55	524
Royat	1 151	374	1 836	104	968
Saint-Genes-Champanelle	717	199	122	67	583
Références 2006					
Communes en TPU					
500 à 2000	705	234	354	65	557
2000 à 3500	855	369	344	85	681
3500 à 5000	998	425	417	93	846
5000 à 10 000	1 038	347	324	86	895
10 à 20 000	1 165	384	314	105	1 038
20 à 50 000	1 284	437	308	116	1 173
50 à 100 000	1 392	434	333	119	1 268
+ de 100 000	1 333	471	344	121	1 204

Source Minefi

Il ressort de ce tableau que :

- des écarts parfois importants se dégagent de la comparaison entre communes de la CA de Clermont
- Excepté Royat, les communes de la CA sont en moyenne en dessous des communes comparables en ce qui concerne les recettes de fonctionnement et la fiscalité ainsi que pour les dépenses d'équipement.

b) Situation consolidée

Il ne s'agit à ce stade que d'une première appréciation de la consolidation des finances entre les communes et la CA de Clermont. Le seul double compte qui a été éliminé est représenté par les reversements de fiscalité de la CA vers les communes (62 M€).

Le total des ressources sans doubles comptes s'établit à 362 M€ dont 196 M€ de fiscalité

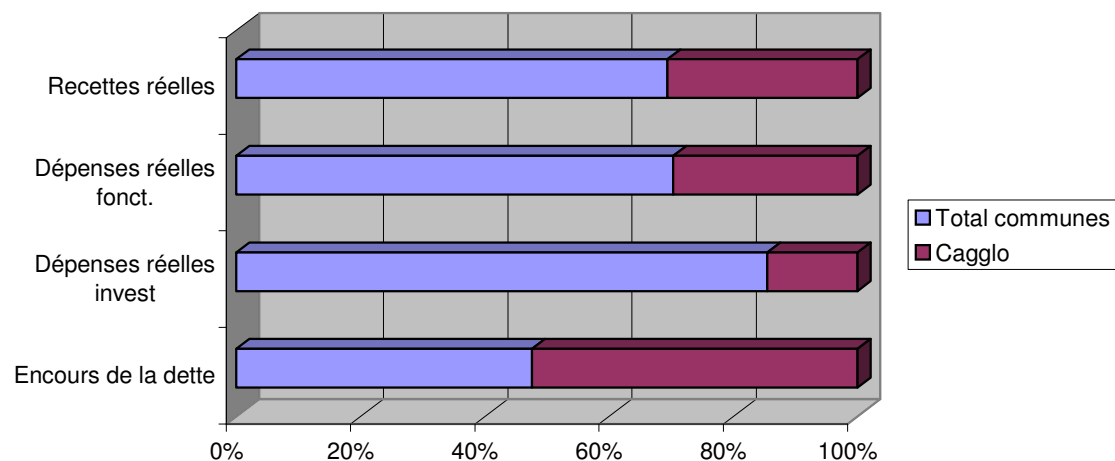
2006 en milliers € Données consolidées			Total		CA sans doubles comptes
	Communes	CA Clermont	avec doubles comptes	sans doubles comptes	
<i>Fonctionnement</i>					
Recettes	294 657	129 819	424 476	362 247	67 590
<i>Dont fiscalité</i>	110 483	86 384	196 867	196 867	
Dépenses	254 704	107 299	362 003	299 774	45 070
<i>Investissement</i>					
Dépenses d'équipement	82 835	42 510	125 345	125 345	42 510
Dette	18 700	20 575	39 275	39 275	20 575

* pour les doubles comptes on enlève le reversement de la fiscalité

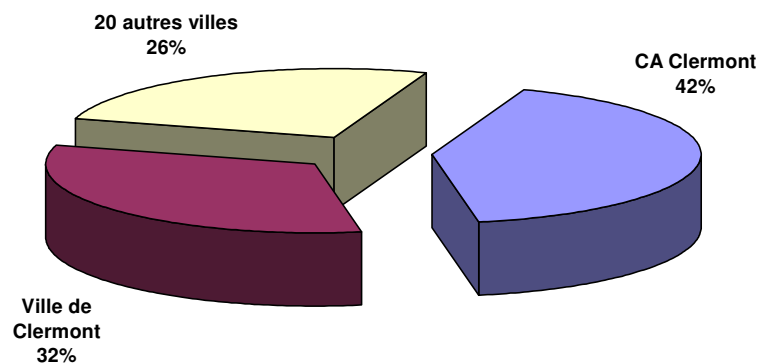
Les tableaux et graphiques qui suivent illustrent la spécialisation des collectivités dans l'agglomération :

- la communauté représente un peu moins de 18 % des ressources sans doubles comptes, après notamment reversement de la fiscalité transférée aux communes,
- les dépenses de fonctionnement sont proportionnelles aux ressources,
- les dépenses d'investissement sont réalisées à 33% par la communauté qui porte qu'à 50 % de l'encours de la dette de l'agglomération.

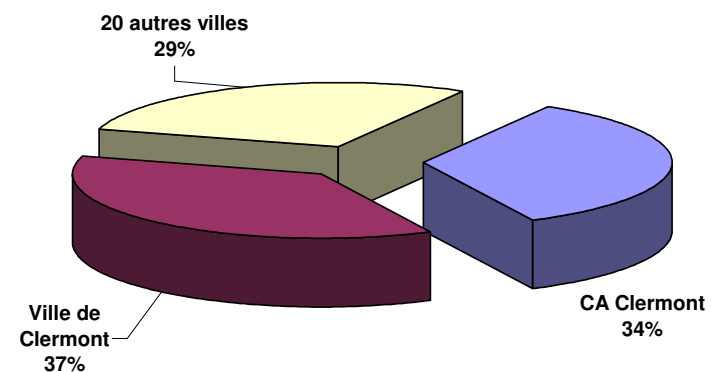
CA de Clermont : Spécialisation financière 2006



Produit fiscal de l'agglomération de Clermont en 2006



Ressources de l'agglomération de Clermont en 2006



Ressources et écarts de situation

2006	Population INSEE	RRF/hab	DGF/hab	Potentiel fiscal	Potentiel financier /hab.	Pfi de la strate	AC+ DSC / hab.
Aubiere	10 278	673	106	781	884	878	165
Aulnat	4 378	1 087	164	971	1 091	754	440
Beaumont	11 510	751	143	563	720	878	70
Blanzat	3 983	624	167	371	507	754	78
Cebazat	7 914	918	94	1 421	1 511	855	245
Ceyrat	5 653	723	150	464	574	821	48
Chamalieres	18 300	1 073	109	935	987	905	150
Chateaugay	3 165	686	161	441	592	689	113
Clermont-Ferrand	142 449	1 171	221	839	1 024	963	267
Cournon-D'Auvergne	18 848	1 298	209	648	802	905	251
Durtol	2 015	999	128	567	666	689	66
Gerzat	10 064	810	194	600	694	878	214
Le Cendre	4 777	1 062	213	396	558	754	158
Lempdes	8 748	850	181	606	731	855	264
Nohanent	1 905	695	138	400	528	594	91
Orcines	3 363	537	108	634	744	689	120
Perignat-Les-Sarlieve	2 675	713	104	421	591	689	59
Pont-Du-Chateau	10 391	814	175	519	646	878	147
Romagnat	8 545	619	166	501	652	855	81
Royat	4 802	1 151	221	570	716	821	94
Saint-Genes-Champanelle	3 143	717	145	599	680	689	180
Minimum	1 905	537	94	371	507	594	48
Maximum	142 449	1 298	221	1 421	1 511	963	440
Moyenne	13 662	856	157	631	757	800	157
Ecart-type	29 900	215	40	248	236	98	96

En termes de ressources, plusieurs phénomènes ont un pouvoir de rétrécissement des écarts. Ainsi, encore aujourd'hui, les écarts de ressources entre la commune la plus dotée et la moins dotée par habitant est encore dans un rapport de 1 à 2,41. Pourtant des phénomènes puissants ont été mis en oeuvre pour rétrécir les écarts :

- la DGF dont on voit qu'elle est d'un rapport de 1 à 2,35 est elle-même le fruit d'une histoire longue qui s'est cristallisée dans le potentiel financier qui comprend le potentiel fiscal et la dotation historique (la dotation forfaitaire)
- les AC et DSC ont également un fort pouvoir de nivellement, la commune la moins dotée en PF est celle dont les ressources sont les plus élevées.

3.3. LA FISCALITE MENAGE

a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH

Le montant final de la cotisation payée par un contribuable à la TH va être le résultat de plusieurs éléments :

- la valeur locative de son logement, calculée administrativement à partir de tarifs de 1970 et actualisés mais non révisés depuis,
- la situation du nombre de personnes à charge,
- les décisions de la commune et du département en termes d'abattement pour personnes à charge mais aussi d'autres abattements dont les objectifs sont

différents¹² ; on notera que les abattements étant calculés en proportion de la valeur locative moyenne, celle-ci est différente pour chaque commune (de 2.401 à 4.000€) et pour le conseil général (2.466 €) qui prend en compte toutes les communes du département,

- les décisions de la commune et du département en matière de taux¹³,
- enfin, les éventuels dégrèvements obtenus en fonction des conditions de revenus.

b) Les décisions communales

les taux

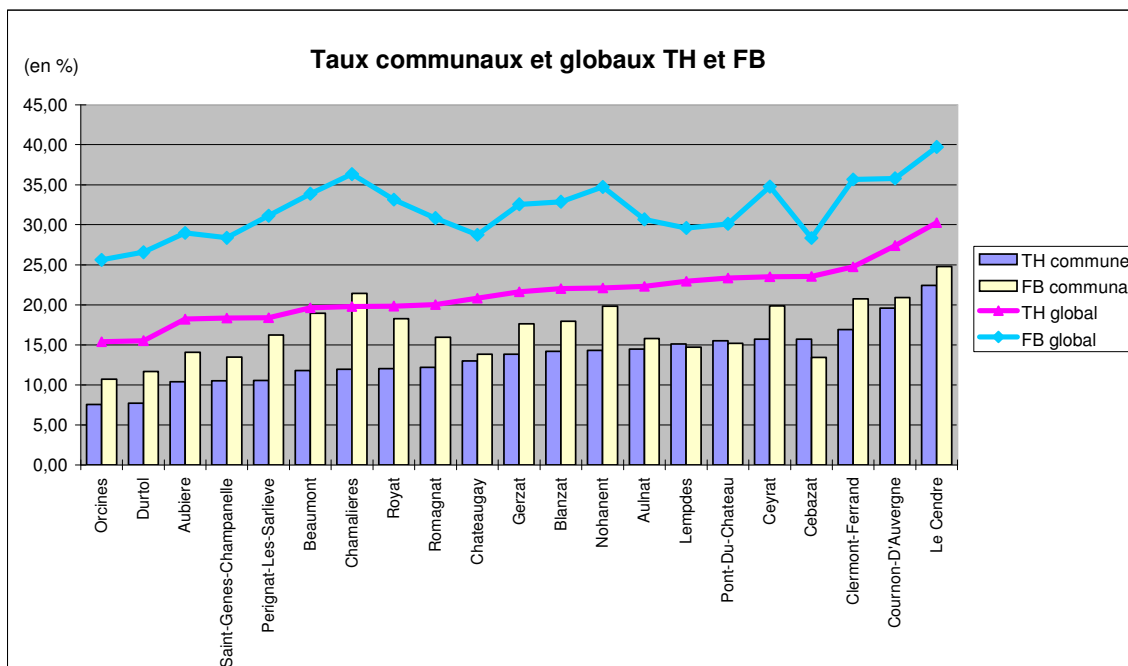
La disparité est la règle en matière de fiscalité directe locale. Elle se vérifie dans l'agglomération de Clermont où les taux de TH sont dans un rapport de 1 à 2.96 et le FB de 1 à 2.32. Comme les mêmes assiettes sont utilisées par le département pour la TH et par le département et la région pour le FB, les taux étant identiques pour tous, il y a un effet de relatif nivellement. A l'arrivée, les rapports ne sont plus que de 1.96 pour la TH et de 1,55 pour le FB¹⁴.

2006 (en %)	Taux TH			Taux FB			
	Commune	Département	Total	Commune	Département	Région	Total
Orcines	7,56	7,83	15,39	10,69	11,28	3,63	25,60
Durtol	7,70	7,83	15,53	11,66	11,28	3,63	26,57
Aubiere	10,37	7,83	18,20	14,08	11,28	3,63	28,99
Saint-Genes-Champanelle	10,50	7,83	18,33	13,47	11,28	3,63	28,38
Perignat-Les-Sarlieve	10,56	7,83	18,39	16,22	11,28	3,63	31,13
Beaumont	11,80	7,83	19,63	18,97	11,28	3,63	33,88
Chamalieres	11,96	7,83	19,79	21,43	11,28	3,63	36,34
Royat	12,01	7,83	19,84	18,25	11,28	3,63	33,16
Romagnat	12,19	7,83	20,02	15,93	11,28	3,63	30,84
Chateaugay	13,00	7,83	20,83	13,85	11,28	3,63	28,76
Gerzat	13,82	7,83	21,65	17,65	11,28	3,63	32,56
Blanzat	14,19	7,83	22,02	17,96	11,28	3,63	32,87
Nohanent	14,29	7,83	22,12	19,82	11,28	3,63	34,73
Aulnat	14,48	7,83	22,31	15,76	11,28	3,63	30,67
Lempdes	15,13	7,83	22,96	14,71	11,28	3,63	29,62
Pont-Du-Chateau	15,50	7,83	23,33	15,20	11,28	3,63	30,11
Ceyrat	15,70	7,83	23,53	19,88	11,28	3,63	34,79
Cebazat	15,71	7,83	23,54	13,43	11,28	3,63	28,34
Clermont-Ferrand	16,93	7,83	24,76	20,76	11,28	3,63	35,67
Cournon-D'Auvergne	19,59	7,83	27,42	20,90	11,28	3,63	35,81
Le Cendre	22,45	7,83	30,28	24,81	11,28	3,63	39,72
Moyenne nationale	14,34	6,61	20,95	18,36	9,27	2,39	30,02
Moyenne départementale	13,32	7,83	21,15	18,16	18,39	3,63	40,18

¹² Abattement à la base, utilisé dans les communes touristiques car les résidences secondaires n'en bénéficient pas, ou simplement pour déplacer la structure des contribuables en allégeant les plus basses VL et par conséquent en aggravant le poids sur les plus élevées, abattement spécial pour non imposable à l'IRPP, tombé en désuétude, car l'Etat a mis en place d'autres solutions.

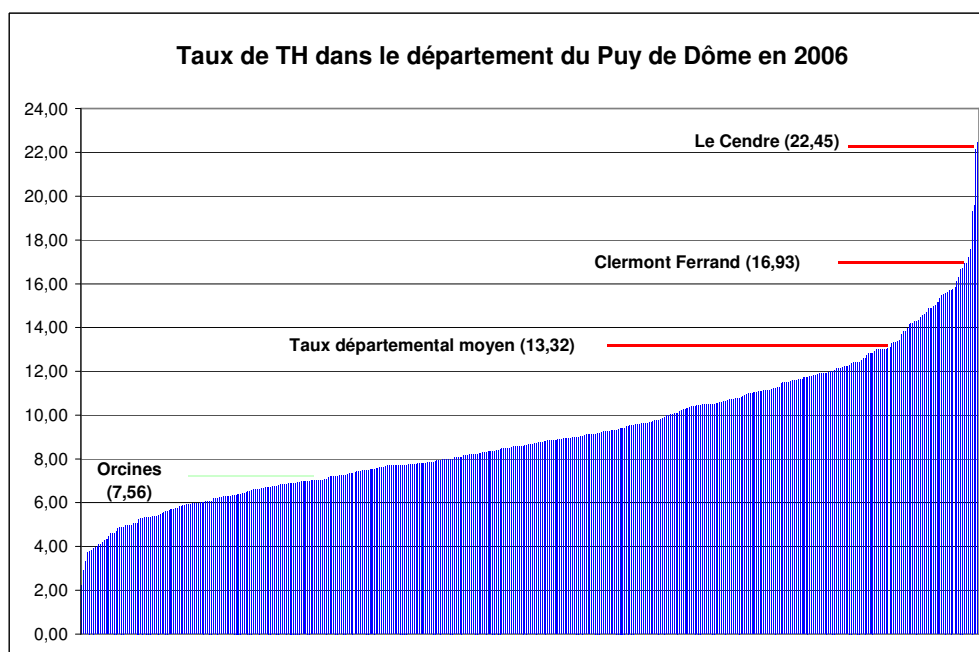
¹³ La part régionale de la TH a été supprimée depuis 2001. La région votait aussi des taux et des abattements particuliers avec une VLM différente.

¹⁴ Rappelons, que la taxe foncière frappe également les locaux d'activités : usines, bureaux, commerces et entrepôts.



D'autre part, on observe que le taux moyen départemental de la TH (13,32%) est inférieur à la moyenne nationale (14,34 %) et que les taux des communes de l'agglomération de Clermont sont bien répartis au dessus et en dessous de la moyenne départementale.

Le taux moyen départemental est un indicateur médiocre, comme le montre la distribution des taux 2006 dans le département du Puy de Dôme : nombre de communes ont des taux de TH inférieurs très faibles reflétant la nature encore très rurale ou ruraine du département.



Dans un premier temps, on comparera les situations des communes du point de vue de la TH de la façon suivante :

- on retiendra la VLM brute de chaque commune (obtenue en divisant le total des VLB par le nombre de cotes),
- on calculera le taux moyen d'abattements qui permet de passer des bases brutes aux valeurs locatives nettes taxables,
- en appliquant le taux d'abattement moyen à la VLM, on obtient une valeur locative nette moyenne,
- enfin, en appliquant les taux effectivement votés par chaque commune, on obtient la cotisation TH moyenne.

Les abattements

On remarquera que les politiques d'abattements sont assez différenciées, certaines communes ayant encore conservé des taux historiques supérieurs à 15%.

Ainsi, Clermont Ferrand a une forte politique d'abattement, de même que Lempdes ou Ceyrat, alors que d'autres communes, comme Chateaugay, ne jouent presque pas sur ce critère dans leur politique fiscale.

Abattements en % de la VLM 2006	Général à la base	Pour personne à charge		Spécial à la base
		1ère ou 2e personne	3e personne ou +	
Aubiere	15	10	15	10
Aulnat	15	10	15	-
Beaumont	10	10	25	-
Blanzat	15	15	15	-
Cebazat	15	10	20	5
Ceyrat	-	15	25	-
Chamalieres	15	10	15	-
Chateaugay	-	10	15	-
Clermont-Ferrand	10	20	25	-
Cournon-D'Auvergne	15	10	15	-
Durtol	15	10	15	-
Gerzat	15	10	15	-
Le Cendre	15	10	15	15
Lempdes	-	15	20	15
Nohanent	10	10	15	-
Orcines	15	10	15	-
Perignat-Les-Sarlieve	15	10	15	15
Pont-Du-Chateau	10	10	15	-
Romagnat	10	10	15	-
Royat	15	10	15	-
Saint-Genes-Champanelle	-	10	15	-

Il apparaît que la cotisation moyenne s'établit à 343€ par logement, soit environ 114€ par

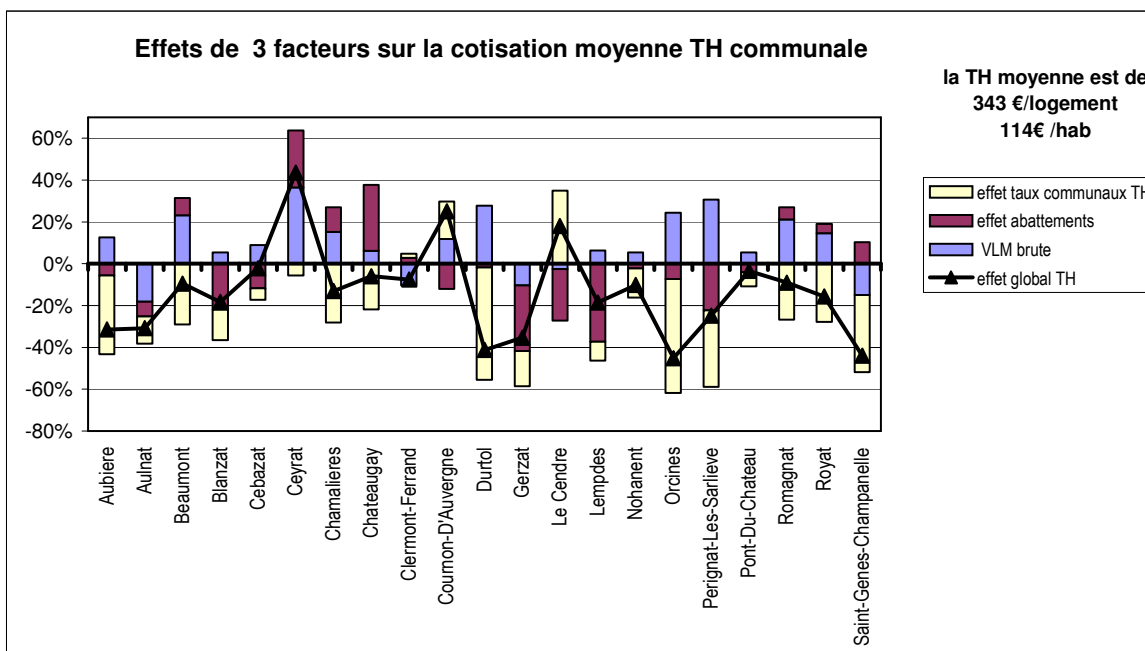
habitant avec un ratio de 3 habitants par logement. Les cotisations moyennes s'étagent de 192€ à 493€ soit de 1 à 2.5.

2006 en euros sauf taux	VLM brute	% abattements	VLM nette	Taux communaux TH en %	Comparaison Produit TH
Aubiere	3 301	31,3%	2 269	10,37	235
Aulnat	2 401	31,7%	1 639	14,48	237
Beaumont	3 609	27,1%	2 629	11,80	310
Blanzat	3 090	36,1%	1 975	14,19	280
Cebazat	3 193	33,1%	2 136	15,71	336
Ceyrat	4 000	21,6%	3 138	15,70	493
Chamalieres	3 376	26,1%	2 495	11,96	298
Chateaugay	3 113	20,3%	2 482	13,00	323
Clermont-Ferrand	2 627	28,8%	1 872	16,93	317
Cournon-D'Auvergne	3 279	33,2%	2 191	19,59	429
Durtol	3 746	30,1%	2 617	7,70	202
Gerzat	2 629	38,9%	1 606	13,82	222
Le Cendre	2 856	36,9%	1 802	22,45	405
Lempdes	3 114	40,7%	1 847	15,13	280
Nohanent	3 092	30,3%	2 156	14,29	308
Orcines	3 648	31,8%	2 489	7,56	188
Perignat-Les-Sarlieve	3 830	36,2%	2 443	10,56	258
Pont-Du-Chateau	3 088	30,8%	2 137	15,50	331
Romagnat	3 551	27,9%	2 561	12,19	312
Royat	3 357	28,2%	2 409	12,01	289
Saint-Genes-Champanelle	2 494	26,6%	1 831	10,50	192
Moyenne	2 930	29,6%	2 062	16,62	343

Le graphique ci-dessous permet d'illustrer les raisons des écarts en retenant trois facteurs et en comparant la situation de chaque commune à la moyenne du facteur sur l'ensemble de l'agglomération

- certaines communes (comme Perignat-les-Sarlieve) essaient de contrebalancer le niveau élevé des taux par une politique d'abattement supérieure à la moyenne,
- Cébazat joue à la fois sur le taux et sur les abattements,
- Durtol joue sur le taux mais très peu sur les abattements pour modérer la pression fiscale.

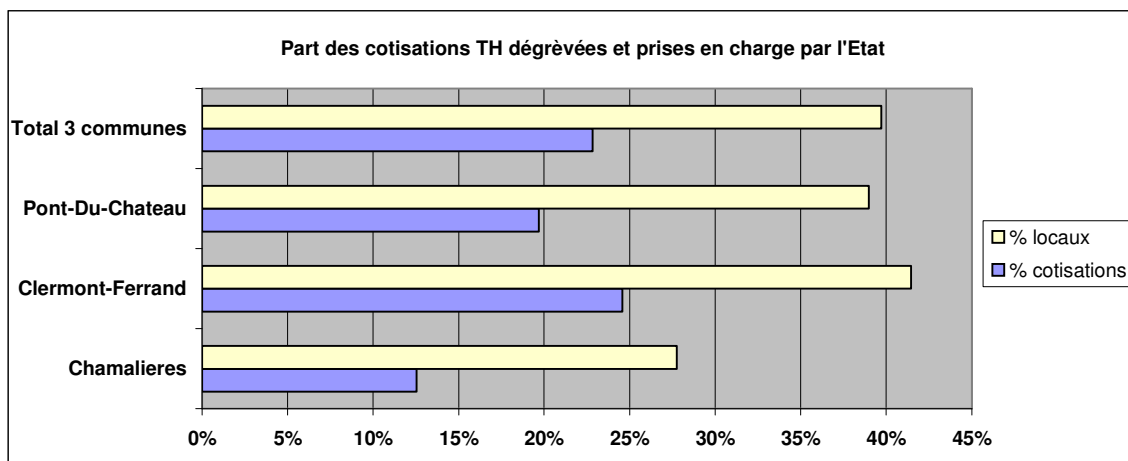
En tout cas, ce qui frappe, c'est que le résultat est en dessous de la moyenne pour toutes les villes sauf 3 : Ceyrat, Cournon et Le Cendre. Clermont se trouve juste en dessous de la moyenne.



Les situations moyennes n'expriment pas les situations réelles de ménages ayant beaucoup d'enfants ou au contraire n'ayant aucune personne à charge, etc. Les statistiques fournies par l'administration ne font pas le croisement entre les conditions de logement (Valeur locative) et les situations personnelles (nombre de personnes à charge). Elles permettent néanmoins de caractériser les distributions statistiques comme dans le graphique ci-dessous, dans lequel figure la répartition cumulée des contribuables.

D'autre part, et là encore, les documents ne permettent pas de faire de croisements, l'administration fiscale fournit aussi le montant des dégrèvements accordés automatiquement en fonction des (bas) revenus. Ils peuvent atteindre 25% (Clermont-Ferrand) ou descendre jusqu'à 13% (Chamalières).

2006	Dégrèvements	Total cotisations	% dégrèvé	Nb dégrèvés	Nb de Locaux	% locaux
Chamalières	761 699	6 075 013	13%	3 096	11 154	28%
Clermont-Ferrand	9 727 387	39 573 212	25%	32 636	78 758	41%
Pont-Du-Chateau	460 910	2 341 566	20%	1 649	4 230	39%
Somme	10 949 996	47 989 791	23%	37 381	94 142	40%



c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La taxe d'enlèvement des ordures ménagère représente une fiscalité locale à laquelle les ménages sont de plus en plus sensibles. Actuellement, elle est perçue par les communes car les ordures ménagères ne sont pas une compétence communautaire. Les taux de la TEOM varient de 6,26% à Chamalières à 9,96% à Saint-Genes-Champanelles.

La cotisation TEOM est calculée sur la même assiette que le foncier bâti, c'est-à-dire la moitié de la VLB du logement, appelé revenu foncier ou revenu cadastral. La taxe est payée par le propriétaire qui la répercute sur le locataire. Ainsi le locataire acquittera la TH et la TEOM, et le propriétaire-occupant paiera les 3 impôts : TH, Foncier bâti et TEOM. Le tableau ci-dessous montre que l'ensemble va représenter en moyenne de 814 € à 1.568 €.

2006 en euros sauf taux	VLM brute	revenu foncier	taux FB global	cotis FB	taux TEOM	cotis TEOM	cotis TH global	Total
Aubiere	3 301	1 651	28,99%	478	6,48%	107	413	998
Aulnat	2 401	1 201	30,67%	368	8,50%	102	366	836
Beaumont	3 609	1 805	33,88%	611	6,48%	117	516	1 244
Blanzat	3 090	1 545	32,87%	508	7,97%	123	435	1 066
Cebazat	3 193	1 597	28,34%	452	7,90%	126	503	1 081
Ceyrat	4 000	2 000	34,79%	696	6,71%	134	738	1 568
Chamalieres	3 376	1 688	36,34%	613	6,26%	106	494	1 213
Chateaugay	3 113	1 557	28,76%	448	6,90%	107	517	1 072
Clermont-Ferrand	2 627	1 314	35,67%	469	6,33%	83	463	1 015
Cournon-D'Auvergne	3 279	1 640	35,81%	587	6,86%	112	601	1 300
Durtol	3 746	1 873	26,57%	498	7,35%	138	406	1 042
Gerzat	2 629	1 315	32,56%	428	7,11%	93	348	869
Le Cendre	2 856	1 428	39,72%	567	7,89%	113	546	1 226
Lempdes	3 114	1 557	29,62%	461	6,48%	101	424	986
Nohanent	3 092	1 546	34,73%	537	8,00%	124	477	1 138
Orcines	3 648	1 824	25,60%	467	7,39%	135	383	985
Perignat-Les-Sarlieve	3 830	1 915	31,13%	596	6,95%	133	449	1 179
Pont-Du-Chateau	3 088	1 544	30,11%	465	8,05%	124	498	1 088
Romagnat	3 551	1 776	30,84%	548	6,52%	116	513	1 176
Royat	3 357	1 679	33,16%	557	6,52%	109	478	1 144
Saint-Genes-Champanelle	2 494	1 247	28,38%	354	9,96%	124	336	814
Minimum	2 401	1 201	25,60%	354	6,26%	83	336	814
Maximum	4 000	2 000	39,72%	696	9,96%	138	738	1 568
Moyenne	3 209	1 605	31,84%	510	7,27%	116	472	1 097
Ecart type	439	220	3,58%	85	0,92%	14	91	170

Une autre variable intéressante est représentée par le prix de l'eau, auquel est généralement associé l'assainissement qui est aussi souvent significatif, de l'ordre d'une cotisation TH.

En revanche, nous avons mis en relation l'effort fiscal local avec les revenus et l'impôt sur le revenu. Là encore, de nombreux croisements seraient intéressants mais ne sont pas réalisables avec les sources disponibles. Ainsi, nous savons qu'en 2006, 42% des foyers fiscaux de la CA de Clermont n'étaient pas imposables, proportion nettement plus importante que les non imposables à la TH. D'autre part, les exonérations et dégrèvements de FB sont plus rares et inexistantes pour la TEOM. Par conséquent, il est sûr que pour environ 20 à 25% des ménages de la CA de Clermont, les seuls impôts directs payés sont des impôts locaux.

Les revenus moyens n'expriment qu'imparfaitement les distributions statistiques très asymétriques des contribuables sur le revenu, mais cela représente déjà une indication.

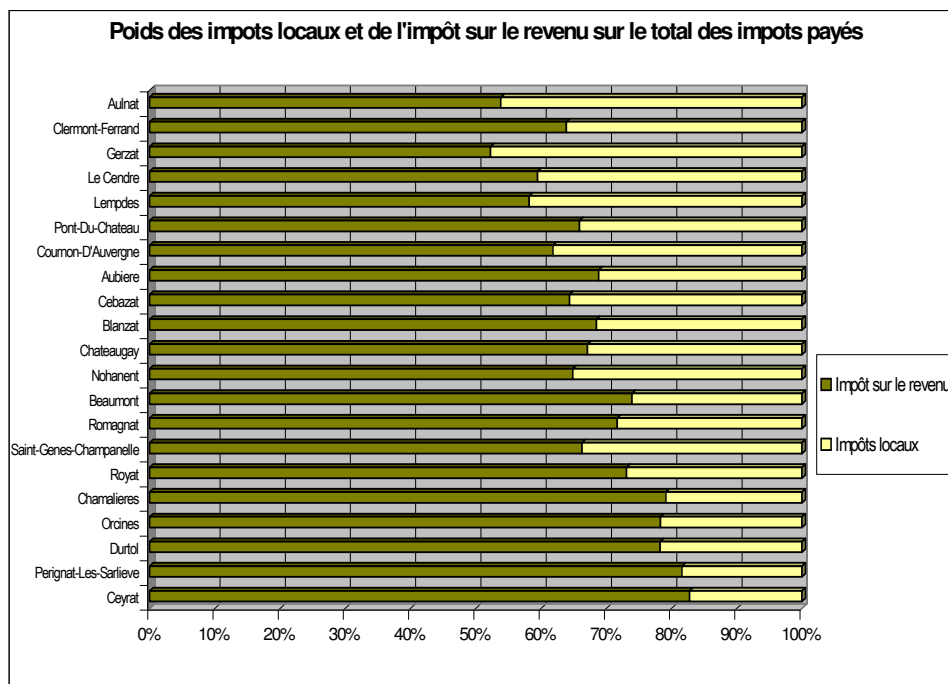
On note que les revenus moyens vont de 1 à 2 et l'impôt moyen dans un rapport de 1 à 5, ce qui montre bien la progressivité de l'impôt sur le revenu. Les taux d'effort (impôt réellement payé sur revenus concernés) se situent entre 6,9% et 17,8%, ce qui représente en moyenne 1,5 mois de revenus.

Le taux d'effort des impôts locaux est moindre, compris entre 3% et 7,8%, mais, en valeur relative avec les impôts sur le revenu, cela peut représenter 91%, soit presque autant.

	nombre foyers fiscaux	nombre imposé IR	revenu moyen	impot moyen	taux d'effort	cotis Filoc	taux d'effort	Filoc/IR
Ceyrat	2 913	2 059	28 205	4 809	17,0%	998	3,5%	21%
Perignat-Les-Sarlieve	1 220	891	27 721	3 719	13,4%	836	3,0%	22%
Durtol	1 091	766	26 198	4 495	17,2%	1 244	4,8%	28%
Orcines	1 722	1 207	25 047	3 855	15,4%	1 066	4,3%	28%
Chamalieres	11 674	7 999	23 162	4 112	17,8%	1 081	4,7%	26%
Royat	2 906	1 759	22 231	4 270	19,2%	1 568	7,1%	37%
Saint-Genes-Champanelle	1 531	1 083	21 715	2 387	11,0%	1 213	5,6%	51%
Romagnat	4 474	3 019	21 028	2 713	12,9%	1 072	5,1%	40%
Beaumont	6 323	4 258	21 014	2 883	13,7%	1 015	4,8%	35%
Nohanent	1 009	698	20 647	2 403	11,6%	1 300	6,3%	54%
Chateaugay	1 673	1 085	19 249	2 131	11,1%	1 042	5,4%	49%
Blanzat	2 086	1 350	18 640	1 891	10,1%	869	4,7%	46%
Cebazat	4 254	2 584	18 545	2 216	12,0%	1 226	6,6%	55%
Aubiere	5 403	3 316	17 671	2 180	12,3%	986	5,6%	45%
Cournon-D'Auvergne	9 954	5 988	17 554	1 843	10,5%	1 138	6,5%	62%
Pont-Du-Chateau	5 335	3 178	17 532	1 906	10,9%	985	5,6%	52%
Lempdes	4 486	2 739	16 776	1 644	9,8%	1 179	7,0%	72%
Le Cendre	2 584	1 566	16 738	1 597	9,5%	1 088	6,5%	68%
Gerzat	5 209	2 891	14 990	1 287	8,6%	1 176	7,8%	91%
Clermont-Ferrand	79 495	42 234	14 696	2 023	13,8%	1 144	7,8%	57%
Aulnat	2 416	1 287	13 772	950	6,9%	814	5,9%	86%
Minimum	1 009	698	13 772	950	6,9%	814	3,0%	20,8%
Maximum	79 495	42 234	28 205	4 809	19,2%	1 568	7,8%	91,4%
Moyenne	7 512	4 379	20 149	2 634	12,6%	1 097	5,6%	48,7%
Ecart type	16 731	8 862	4 158	1 125	3,2%	170	1,3%	19,6%

sources : www.impots.gouv.fr, états 1386 TH

Le graphique ci-dessous illustre les relations entre les deux formes d'impôt, cette fois en proportion du total payé (impôt national et local). Dans certaines communes près de la moitié des impôts concerne les impôts locaux alors que la proportion moyenne se situe autour de 35%.



4. L'AGGLOMÉRATION DE SAINT-QUENTIN EN YVELINES : DONNEES DE CADRAGE

4.1. CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE DU SCA A LA CA EN PASSANT PAR LE SAN



La décision de réaliser les villes nouvelles en Ile de France a été prise dans le cadre des réflexions sur le schéma d'aménagement de la région parisienne des années 60. Saint-Quentin en Yvelines est l'une des 5 villes nouvelles prévues pour la région d'Ile de France. Elle s'appuie sur un centre urbain lui-même récent autour de la ville de Trappes¹⁵.

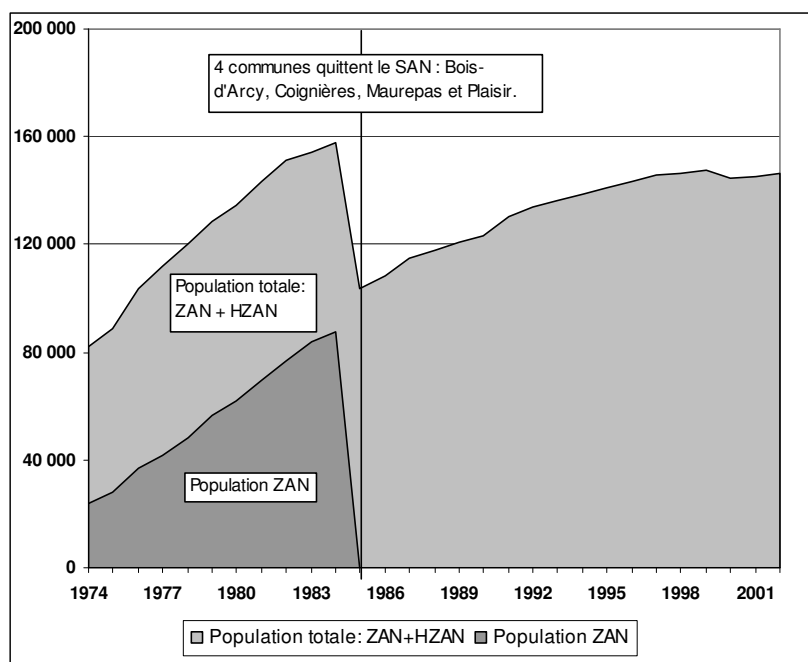
A l'origine, la ville nouvelle comprenait 11 communes : Élancourt, Guyancourt, Magny les Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Trappes, La Verrière, Voisins-le-Bretonneux, Bois-d'Arcy, Coignières, Maurepas et Plaisir. Elles étaient réunies dans un syndicat communautaire d'aménagement (SCA), spécifique aux villes nouvelles telles qu'il a été prévu par la loi du 11 juillet 1970, dite loi « Boscher », alors député-maire d'Évry. Le territoire est alors découpé en zone d'agglomération nouvelle (ZAN) où se développe l'urbanisation et les territoires non concernés des communes dits Hors ZAN. La partie ZAN est gérée par le SCA pratiquement comme une commune autonome avec un budget et une fiscalité propre. Seules les compétences civile (état-civil) et politique (élections) sont communes aux deux parties de chaque collectivité. Cette situation difficile à vivre et à gérer est abandonnée en 1985 à la suite de la loi Rocard de 1983 qui crée les Syndicats

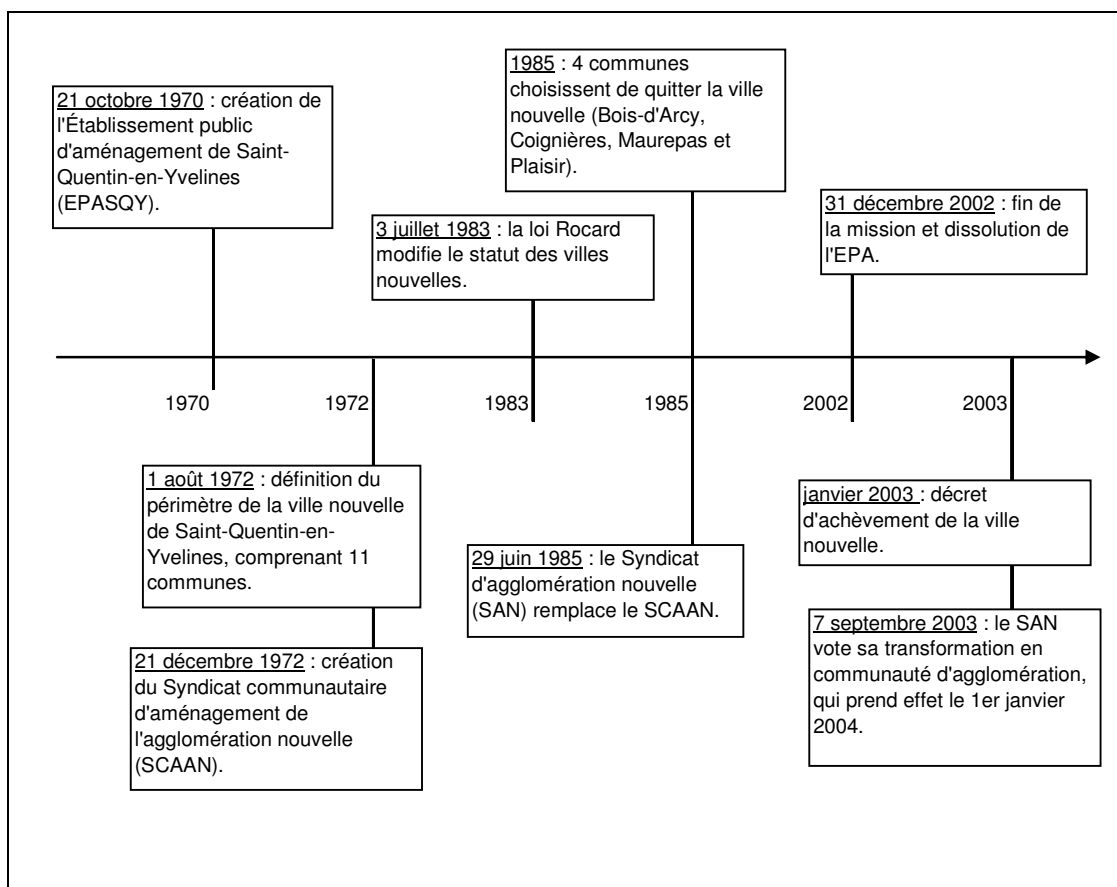
¹⁵ Pierre Merlin, « Les villes nouvelles en France », PUF Paris 1991.

d'Agglomération Nouvelle (SAN). Les territoires communaux sont réunifiés et, pour la première fois en France, apparaît une spécialisation fiscale : le SAN récupère toute la taxe professionnelle de l'ensemble du territoire, les communes disposent des trois impôts dits « ménages » : la taxe d'habitation et les deux taxes foncières.

En 1985, au moment de la transformation du SCA en SAN, quatre communes quittent la Ville Nouvelle : Bois-d'Arcy, Coignières, Maurepas et Plaisir.

L'opération d'intérêt National (OIN) qui sous-tendait l'opération ville nouvelle et qui permettait à l'État d'intervenir dans des conditions exorbitantes du droit commun est dissout à la fin de 2002. Le SAN disparaît en 2003, il est remplacé par une communauté d'agglomération qui prend effet le 1er janvier 2004. L'agglomération, à quelques détails transitoires, revient donc dans le droit commun des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).





Le départ de 4 communes en 1985 équivaut à une perte de plus d'un tiers de la population de la Ville Nouvelle, aussi la comparaison des populations de 1974 et de 2002 n'a que peu de sens. Entre 1974 et 1984, la population des 11 communes du SCA progresse d'environ 82.000 habitants à 158.000 habitant, soit une croissance supérieure à 90% sur la période.

a) L'agglomération actuelle



Les sept communes ont connu une croissance forte ou très forte. Globalement, la population est passée de 24.725 habitants concentrés à 67% sur Trappes à 149.055 habitants en 2009¹⁶ avec quatre pôles de tailles similaires d'environ 30.000 habitants et 3 pôles plus petits.

Population réelle	RG 1968	RC 1973	RG 1975	RC 1985	RC 1987	RG1990	RG1999	RG 2009
Élancourt	859	4 860	10 639	21 809	22 730	22 864	27 558	28 038
Guyancourt	1 516	1 516	3 471	13 721	16 607	17 075	25 047	28 670
Magny les hameaux	1 228	2 156	2 902	7 120	7 407	7 505	8 812	8 999
Montigny le Bretonneux	768	1 306	1 312	21 257	26 397	27 894	36 066	34 591
Trappes	16 799	20 368	21 274	30 273	30 483	30 545	31 107	29 817
La Verrière	2 875	3 873	6 313	6 821	6 905	6 934	6 311	6 165
Voisins le Bretonneux	680	2 120	2 133	7 237	10 030	10 416	12 617	12 775
	24 725	36 199	48 044	108 238	120 559	123 233	147 518	149 055

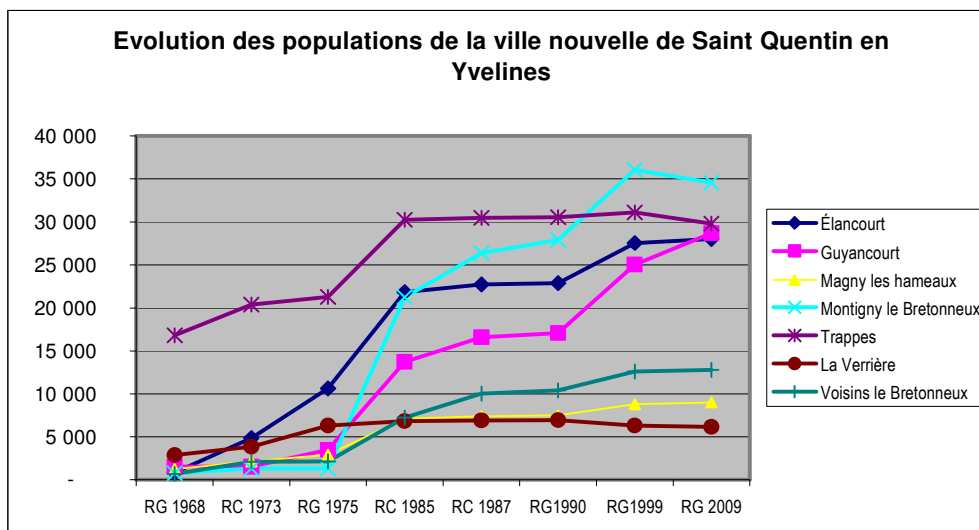
RG= recensement général

RC = recensement complémentaire

La croissance des communes a été assez hétérogène en taille et dans le temps :

- Élancourt, Guyancourt et Montigny connaissent des croissances spectaculaires, Élancourt surtout jusqu'en 1985, Montigny à partir de 1985, et Guyancourt à partir de 1985 et en 1990 ;
- Trappes a doublé de population,
- les autres communes ont aussi accru fortement leur population mais seul Voisins dépasse 10.000 habitants.

¹⁶ En fait le recensement de 2009 reprend les populations en valeur 2006



b) Le développement économique et les stratégies des grandes entreprises

A l'origine, la fiscalité d'entreprise n'est pas au centre du financement des villes nouvelles puisque les SCA disposent d'une fiscalité directe locale « quatre taxes » comme toutes les communes. Néanmoins, autant pour l'équilibre habitat-emploi que pour un équilibre fiscal ménages-entreprises, les politiques d'implantation des entreprises doivent favoriser les villes nouvelles.

En termes de développement économique et d'emploi, les villes nouvelles se développent dans le contexte d'une politique volontariste d'aménagement du territoire : les entreprises doivent se décentraliser hors de la Région parisienne ou disposer d'un « agrément » d'installation ; les villes nouvelles sont un des lieux où certaines entreprises peuvent bénéficier d'un agrément¹⁷. Certaines branches économiques sont en pleine expansion et cherchent des lieux d'implantation et les villes nouvelles connaissent un développement autour de quelques entreprises dynamiques : Bouygues puis Renault à Saint-Quentin-en-Yvelines. Cette ville nouvelle connaissait déjà une expansion économique autour des établissements financiers (Caisse des dépôts et consignations et ses filiales, Crédit Agricole), et de grandes zones industrielles déjà développées sous l'impulsion d'initiatives privées (SEZAC par exemple). Enfin, historiquement Trappes était le siège d'une très grande gare de triage

La plupart de ces entreprises se révéleront être des sources de taxe professionnelle au rendement exceptionnel.

¹⁷ Nécessaire à partir de 1967 en région Ile de France, les villes nouvelles bénéficient d'un pourcentage significatif d'agréments en leur faveur : en principe 33% pour les bureaux par exemple qui a pu atteindre 52% en 1982 (cité par le « rapport sur l'évaluation des équipements dans les villes nouvelles et sur les aides publiques qui leur sont accordées, Cour des Comptes, 1989).

c) La taxe professionnelle au cœur du financement des villes nouvelles

Dès la loi Boscher, les finances locales sont au cœur des conditions de développement des villes nouvelles. Divers documents montrant la prise en compte de la dimension financière des collectivités locales supports des villes nouvelles ont été retrouvés au cours de la recherche :

- les dossiers de création des villes nouvelles de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin en Yvelines, par exemple,
- ou le programme finalisé des villes nouvelles pour le VI^e plan (1971-1976).

Si la préoccupation de l'Etat est patente, au niveau de chaque ville nouvelle, les dossiers de création des agglomérations nouvelles sont assez discrets sur les perspectives financières des collectivités supports des villes nouvelles. Ainsi, le dossier de création de Saint-Quentin-en-Yvelines indique en 1972 que les dossiers de ZAC prévoient 373,3 millions de francs d'équipements publics de superstructure financés à hauteur de 211 millions par subvention, 161 millions restant à charge des collectivités. Concernant ces dernières, le dossier indique simplement :

« ... que pour tous les emprunts nécessités pour le financement de ces travaux, ... ils peuvent bénéficier d'un différé de 3 ou 4 ans qui doit leur permettre de résoudre leurs problèmes de trésorerie (*sic*) en attendant les rentrées fiscales entraînées par la présence des nouveaux habitants. »¹⁸.

Le programme finalisé du VI^e plan se préoccupe de la situation financière des nouveaux syndicats communautaires d'aménagement. Il propose :

- une étude minutieuse de solutions aux problèmes de trésorerie qui se poseront dans les premiers mois de leur existence, et de façon plus générale, les conditions de leur équilibre financier ;
- des dispositions en matière de calcul de la "population fictive" et de mise en place du "différé" des trois ou quatre premières annuités des emprunts contractés ;
- des études détaillées sur le budget prévisionnel des nouvelles collectivités afin de définir des perspectives à moyen terme précises.

Le programme d'action prioritaire du VII^e plan (voir annexe 3) dans un document spécialement dédié aux villes nouvelles (septembre 1976) réaffirme les objectifs du VI^e plan pour les villes nouvelles et notamment :

- l'équilibre de l'emploi et de l'habitat,
- la réalisation des équipements collectifs,
- les procédures financières.

4.2. COMPETENCES

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines est marquée par son histoire « ville nouvelle » et les compétences actuelles sont encore très proches de celle du SAN qu'elle a été. Les principales remarques sont les suivantes :

¹⁸ La fiscalité des entreprises n'est même pas mentionnée.

- la loi de 1983, en prévoyant une répartition des rôles entre le SAN qui investit et les communes qui gèrent les équipements a concentré la dette de l'ensemble du territoire sur le SAN, les communes ayant peu de raison de dégager de l'épargne (pas d'autofinancement à dégager, peu d'emprunts à rembourser) ;
- la répartition financière entre les collectivités s'est effectuée par l'intermédiaire d'une dotation de coopération prévue par la loi de 1983, revue et corrigée par la loi de 1990. Il s'agissait d'une dotation spécifique aux villes nouvelles liée aux transferts de recettes et de charges issus de la création de la TPU de 1985. La loi Chevènement a pris certains des principes des villes nouvelles mais a distingué une AC et une DSC. La communauté d'agglomération de Saint Quentin en Yvelines a dû se plier à au nouveau système, en ajoutant d'ailleurs certains éléments, Elle a ensuite été modifiée pour tenir compte de la loi Chevènement
- la solidarité s'est surtout exprimée par la dépense et par les investissements réalisés.

4.3. SITUATION FINANCIERE ET FISCALE

L'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines est bien dotée en ressources fiscales. Le potentiel fiscal, calculé à partir de ses bases et des taux moyens¹⁹ indique une position de 42% au dessus de la moyenne des communautés d'agglomération.

2006	
potentiel fiscal	
Moyen national	348
SQY	496
situation relative	+ 43%
source fichier DGF	

Mais, comme la plupart des anciennes villes nouvelles, la collectivité est très endettée. Elle a dû réaliser en une génération l'ensemble des équipements d'une ville de plus de 100.000 habitants alors que les villes traditionnelles se sont équipées en plusieurs siècles.

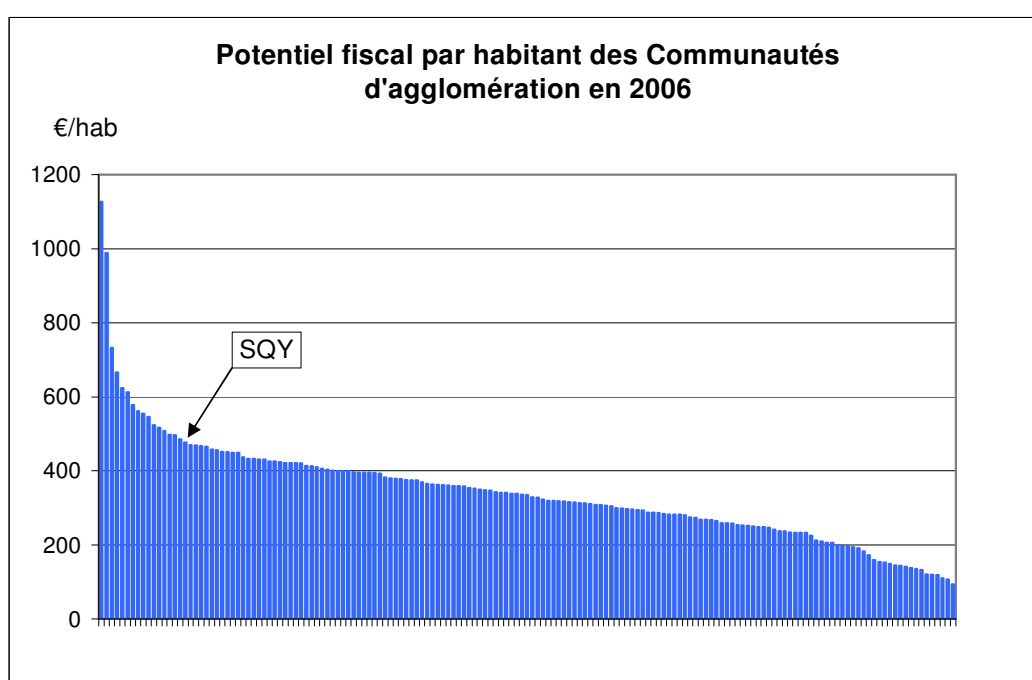
en euros/habitant	2006	CA SQY	toutes CA	Tous SAN
Fonctionnement				
Recettes		1 088	562	1 048
Fiscalité		610	358	706
Dot intercommunalité		40	44	49
Dépenses		827	515	908
Reversement de fiscalité		201	235	252
Épargne		261	47	140
Investissement		-	-	-
Dépenses équipement		263	125	605
Dette		2 792	229	3 328
Potentiel fiscal		496	348	623
% de reversement fiscalité		33%	66%	36%

Sources : Minefi pour les CA et les SAN, compte administratif de la CA de SQY et fichier DGF 2006

¹⁹ voir note page 22.

La dette par habitant de SQY, de l'ordre de grandeur de celle des SAN, est plus de 10 fois supérieure à celle des Communautés d'agglomération, dont certaines, il est vrai sont récentes. D'ailleurs, ceci s'exprime par le taux de reversement de la fiscalité. SQY a un comportement conforme à l'ensemble des SAN qui ne consacrent plus que 33 % à 36% de leur fiscalité aux reversements aux communes membres alors que les CA redistribuent en moyenne 66% de la fiscalité. En effet, les reversements ont été fixés en 1985 et ont évolué mais en proportion de l'enrichissement du SAN. Au contraire, lors de leur création, les CA ont du d'abord reverser aux communes le produit perdu de la TP diminuée des transferts.

Saint-Quentin en Yvelines se place en 15^e position par son potentiel fiscal parmi les 163 CA en 2006.



a) La situation comparative des communes

On verra plus loin les situations particulières du point de vue de la fiscalité des 7 communes de la communauté de SQY. Dans un premier temps, il s'agit de caractériser la situation globale des communes. Les principales données sont reprises dans le tableau ci-dessous qui fournit également des points de comparaison.

Il ressort de ce tableau que :

- des écarts parfois importants se dégagent de la comparaison entre communes de SQY,
- mais les communes de SQY en moyenne ne se distinguent pas des communes

- comparables en ce qui concerne les recettes de fonctionnement et la fiscalité,
- même les écarts entre communes en TPU ou appartenant à d'autres formes de groupement ne sont pas très significatifs,
- en revanche, les dépenses d'équipement sont de 1/3 inférieures et la dette ne représente qu'environ un tiers de celle des autres communes, sauf pour Trappes.

€/hab	Fonctionnement		Investissement	
	Recettes	Fiscalité	dép. Equipement	Dette
Elancourt	1 113	417	171	180
Guyancourt	1 495	540	173	26
Magny-les-H	1 147	414	150	140
Montigny-le-B	1 369	480	159	170
Trappes	1 607	452	401	1 330
La Verrière	1 507	258	195	19
Voisins-le B	1 136	429	172	46
Moyennes communales	1 363	456	214	355
Références 2005				
Toutes communes				
10 à 20 000	1 250	520	370	921
20 à 50 000	1 265	496	282	976
Communes en TPU				
10 à 20 000	1 187	371	304	967
20 à 50 000	1 314	422	305	1 099

Source : Minefi

b) Situation consolidée

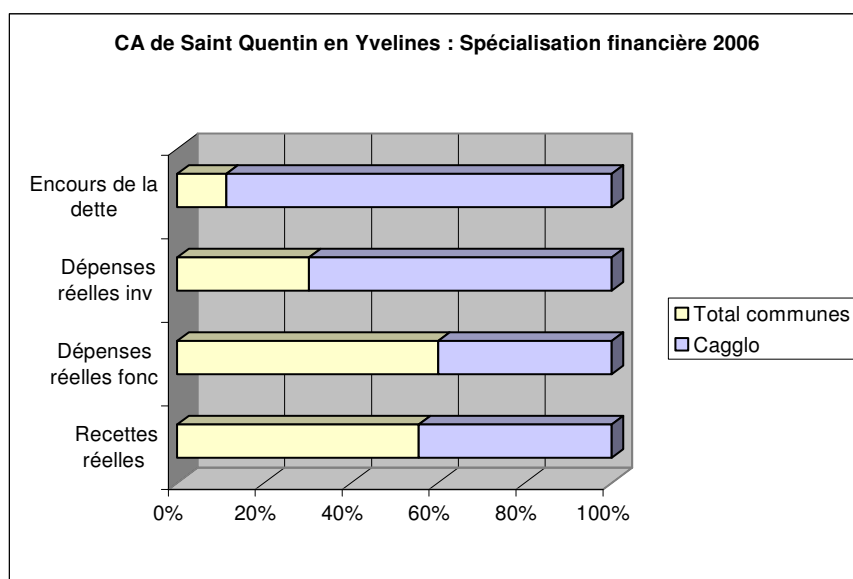
Il ne s'agit à ce stade qu'une première appréciation de la consolidation des finances entre les communes et la CA de SQY. Le seul double compte qui a été éliminé est représenté par les versements de fiscalité de la CA vers les communes au titre de l'attribution de compensation (18.1 M€) et de la dotation de solidarité communautaire (11,5 M€). Pour l'AC la transformation du SAN en CA a entraîné la nécessité de changer le système de solidarité et de péréquation, l'ancien système (les dotations de coopération de la loi de 1983 revues par la loi de 1991) ne s'appliquant pas dans le cadre de la loi Chevènement.

Le total des ressources sans doubles comptes s'établit à 332 M€ dont 157 M€ de fiscalité.

Données consolidées	Communes	Cagglo	Total	
			avec doubles cptes	sans doubles cptes
Fonctionnement				
Recettes	201 148	160 557	361 705	332 035
dont fiscalité	67 286	90 019	157 305	157 305
Dépenses	183 578	122 002	305 580	275 980
Dépenses d'équipement	31 533	41 070	72 603	72 603
Dette	52 462	411 951	464 413	464 413

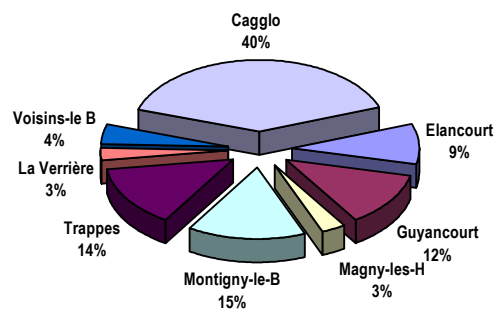
Les tableaux et graphiques qui suivent illustrent la spécialisation des collectivités dans l'agglomération :

- la communauté représente 40% des ressources (mais 58% de la fiscalité),
- les dépenses de fonctionnement sont à peu près proportionnelles aux ressources,
- au contraire, les dépenses d'investissement sont réalisées à 70% par la communauté qui porte 90 % de la dette.

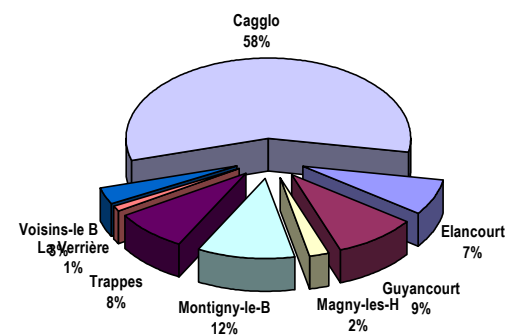


2006 (en K euros)	Elancourt	Guyancourt	Magny-les-H	Montigny-le-B	Trappes	La Verrière	Voisins-le B	Total communes	Cagglo	Total général	Total sans doubles cptes
Fonctionnement											
Recettes réelles	30 681	40 349	10 497	49 034	46 800	9 326	14 461	201 148	160 557	361 705	332 035
Fiscalité	11 483	14 589	3 787	17 196	13 176	1 599	5 456	67 286	90 019	157 305	157 305
DGF ou Dot interco	5 395	6 129	1 829	8 297	11 597	1 781	2 028	37 056	5 976	43 032	43 032
DGF compensation TP	-	-	-	-	-	-	-	-	48 196	48 196	48 196
Dotation forfaitaire	5 306	5 811	1 762	8 297	7 137	1 269	2 028	31 610	-	31 610	31 610
DSU	-	334	-	-	4 987	625	-	5 945	-	5 945	5 945
DSR	-	-	67	-	-	37	-	103	-	103	103
FSRIF	-	-	-	-	1 578	234	-	1 812	-	1 812	1 812
AC	1 563	4 413	886	2 877	5 503	1 778	1 139	18 159	-	18 159	-
DSC	2 529	2 001	728	2 174	2 282	1 090	708	11 511	-	11 511	-
Autres recettes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses réelles fonc	30 073	36 733	9 276	44 039	42 104	8 054	13 299	183 578	122 002	305 580	275 980
Frais financiers	225	24	66	51	1 397	5	32	1 800	-	1 800	1 800
DSC	-	-	-	-	-	-	-	-	11 500	11 500	11 500
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	18 100	18 100	18 100
Investissement											
Dépenses réelles inv	6 065	5 088	2 333	11 412	17 848	1 571	2 459	46 776	107 413	154 189	154 189
Dépenses d'équipement	4 713	4 681	1 375	5 691	11 677	1 205	2 191	31 533	41 070	72 603	72 603
Remboursement de la dette	783	138	326	5 545	2 976	92	268	10 128	37 926	48 054	48 054
Recettes réelles	5 731	3 760	2 222	9 257	19 129	2 484	1 862	44 445	72 477	116 922	116 922
Emprunts	-	-	400	5 087	4 500	-	-	9 987	29 046	39 033	39 033
FCTVA	770	602	231	554	1 502	226	476	4 361	7 089	11 450	11 450
Encours de la dette	4 958	700	1 278	6 081	38 737	119	589	52 462	411 951	464 413	464 413

Les ressources de l'agglomération de Saint Quentin en Yvelines 2006
(sans doubles comptes)



Produit fiscal de l'agglomération de Saint Quentin en Yvelines 2006



Ressources et écarts de situation

2006	Population INSEE	RRF/hab	DGF/hab	Potentiel fiscal	Potentiel financier /hab.	Pfi de la strate	AC+ DSC / hab.
Elancourt	27 557	1 113	196	961	1 148	915	148
Guyancourt	26 996	1 495	227	1 282	1 490	915	238
Magny-les-hameaux	9 150	1 147	200	968	1 152	855	176
Montigny-le-bx	35 824	1 369	232	1 081	1 305	1 002	141
Trappes	29 129	1 607	398	996	1 235	915	267
La Verriere	6 190	1 507	288	967	1 166	821	463
Voisin le Bx	12 727	1 136	159	956	1 106	878	145
Minimum	6 190	1 113	159	956	1 106	821	141
Maximum	35 824	1 607	398	1 282	1 490	1 002	463
Moyenne	21 082	1 339	243	1 030	1 229	900	225
Ecart-type	11 496	206	79	119	133	57	116

Les initiateurs des villes nouvelles pensaient créer une nouvelle commune à l'intérieur de l'espace géographique de développement urbain. Ils avaient sous-estimé le phénomène communal et notamment la disparité de taille entre commune entraînant des situations de gestion très différentes malgré un désir compréhensible d'égalité. Mais on peut comprendre que lorsque le rapport de population est de 1 à 6 entre des communes de la même agglomération, une répartition uniforme des ressources et des services soit délicate ; d'ailleurs, un nivellement parfait nierait la liberté communale et les choix qu'elle préside. On verra que les taux de fiscalité illustrent des décisions différentes.

En termes de ressources, plusieurs phénomènes ont un pouvoir de rétrécissement des écarts. Ainsi, encore aujourd'hui, près de 40 ans après le début de la ville nouvelle, l'écart de ressources entre la commune la plus dotée et la moins dotée par habitant est encore de 44%. Pourtant, des phénomènes puissants ont été mis en oeuvre pour rétrécir les écarts :

- la DGF dont on voit qu'elle est d'un rapport de 1 à 2,5 est elle-même le fruit d'une histoire longue qui s'est cristallisée dans le potentiel financier qui comprend le potentiel fiscal et la dotation historique (la dotation forfaitaire) ;
- les AC et DSC ont également un fort pouvoir de nivellement et la commune la moins dotée en PF est celle dont les ressources par habitant sont les plus élevées !

4.4. LA FISCALITE MENAGE

a) Décisions et effets convergents ou contradictoires : le cas de la TH

Le montant final de la cotisation payée par un contribuable à la TH va être le résultat de plusieurs éléments :

- la valeur locative de son logement, calculée administrativement à partir de tarifs de 1970 et actualisés mais non révisés depuis,
- la situation du nombre de personnes à charge,
- les décisions de la commune et du département en termes d'abattements pour personnes à charge mais aussi d'autres abattements dont les objectifs sont

différents²⁰ ; on notera que les abattements étant calculés en proportion de la valeur locative moyenne, celle-ci est différente pour chaque commune (de 2.947 € à 5.655 €) et pour le département (4.820 €) qui prend en compte toutes les communes du département

- les décisions de la commune et du département en matière de taux,
- enfin, les éventuels dégrèvements obtenus en fonction des conditions de revenus.

On remarque que la cotisation est fonction de caractéristiques :

- du logement (éléments physiques, qualité des matériaux, statut locatif, mode d'évaluation)
- de la personne ou du foyer (nombre de personnes à charge et revenus)
- et de la commune et du département (taux d'abattement et taux fiscal proprement dit)²¹.

b) Les décisions communales

les taux

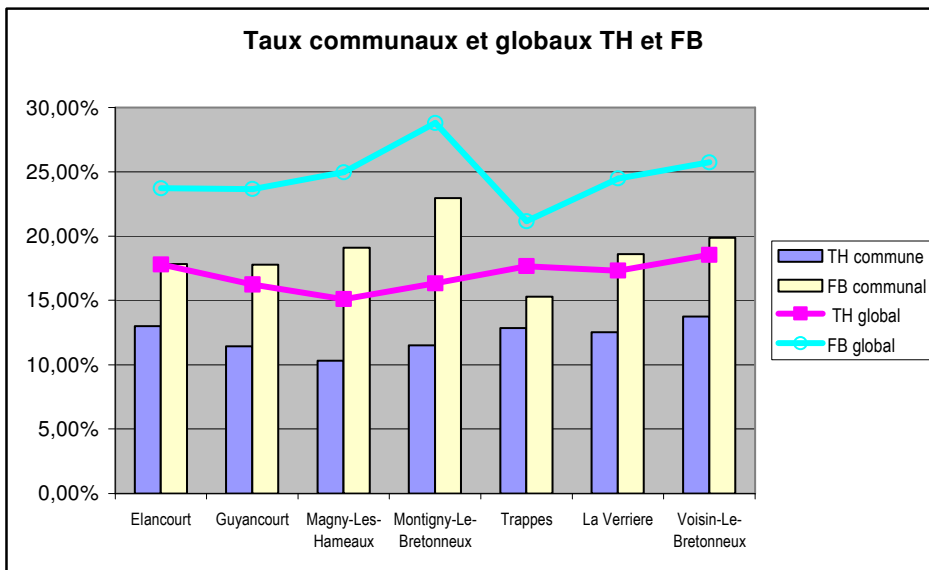
La disparité est la règle en matière de fiscalité directe locale. Elle se vérifie dans l'agglomération de SQY où les taux de TH sont dans un rapport de 1 à 1,3 et le FB de 1 à 1,5. Comme les mêmes assiettes sont utilisées par le département pour la TH et par le département et la région pour le FB, les taux étant identiques pour tous, il y a un effet de relatif nivellement. A l'arrivée, les rapports ne sont plus que de 1,2 pour la TH et de 1,3 pour le FB²².

	Taux TH			Taux FB			
	commune	département	Total	commune	département	région	Total
Elancourt	13,01%	4,80%	17,81%	17,85%	4,60%	1,27%	23,72%
Guyancourt	11,45%	4,80%	16,25%	17,79%	4,60%	1,27%	23,66%
Magny-Les-Hameaux	10,31%	4,80%	15,11%	19,11%	4,60%	1,27%	24,98%
Montigny-Le-Bretonneux	11,53%	4,80%	16,33%	22,94%	4,60%	1,27%	28,81%
Trappes	12,86%	4,80%	17,66%	15,29%	4,60%	1,27%	21,16%
La Verrière	12,53%	4,80%	17,33%	18,61%	4,60%	1,27%	24,48%
Voisin-Le-Bretonneux	13,76%	4,80%	18,56%	19,87%	4,60%	1,27%	25,74%
Moyenne nationale	14,36%	6,89%	21,25%	18,37%	9,76%	2,54%	30,67%
Moyenne départementale	12,29%	4,80%	17,09%	14,43%	4,60%	1,27%	20,30%

²⁰ Abattement à la base, utilisé dans les communes touristiques car les résidences secondaires n'en bénéficient pas, ou simplement pour déplacer la structure des contribuables en allégeant les plus basses VL et par conséquent en aggravant le poids sur les plus élevées, abattement spécial pour non imposable à l'IRPP, tombé en désuétude, car l'Etat a mis en place d'autres solutions.

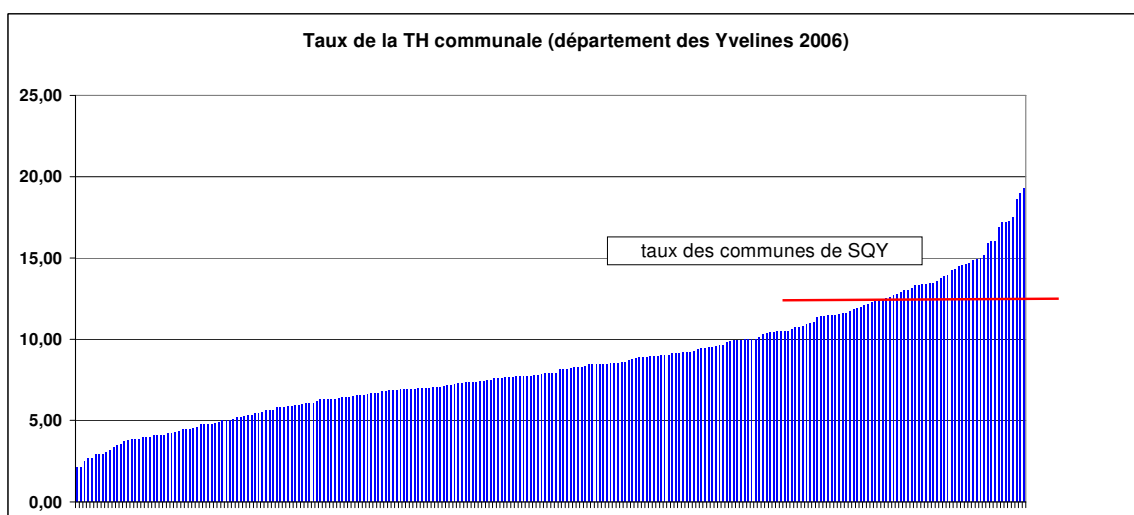
²¹ La part régionale de la TH a été supprimée depuis 2001. La région votait aussi des taux et des abattements particuliers avec une VLM différente.

²² Rappelons, que la taxe foncière frappe également les locaux d'activités : usines, bureaux, commerces et entrepôts. Ils sont nombreux sur SQY.



D'autre part, on observe que les taux moyens départementaux sont inférieurs à la moyenne nationale et que les taux des communes de l'agglomération de SQY sont parfois inférieur à la moyenne départementale. Globalement, les taux sont inférieurs à la moyenne nationale sauf pour 3 communes en FB.

Le taux moyen départemental est un indicateur médiocre comme le montre la distribution des taux 2006 dans le département des Yvelines : nombre de communes ont des taux de TH inférieurs à 5% ou 10 % reflétant la nature encore très rurale ou rurbaïne du département. Les communes de SQY sont au contraire significatives des communes urbaines.



Dans un premier temps, on comparera les situations des communes du point de vue de la TH de la façon suivante :

- on retiendra la VLM brute de chaque commune (obtenue en divisant le total des VLB par le nombre de cotes),
- on calculera le taux moyen d'abattements qui permet de passer des bases brutes aux valeurs locatives nettes taxables,
- en appliquant le taux d'abattement moyen à la VLM, on obtient une valeur locative nette moyenne,
- enfin, en appliquant les taux effectivement votés par chaque commune, on obtient la cotisation TH moyenne.

On remarquera que les politiques d'abattements sont assez différenciées, certaines communes ayant encore conservé des taux historiques supérieurs à 15%.

Abattements en % de la VLM	Général à la base	Pour personne à charge		Spécial à la base
		1ère ou 2e personne	3e personne ou +	
Elancourt	15	10	15	
Guyancourt	19	10	15	-
Magny-les-hameaux	-	10	15	-
Montigny-le-bx	21	10	20	10
Trappes	-	10	15	-
La Verriere	15	10	15	-
Voisin le Bx	15	10	20	15

Il apparaît que la cotisation moyenne s'établit à 355€ par logement, soit environ 118€ par habitant avec un ratio de 3 habitants par logement. Les cotisations moyennes s'étagent de 294€ à 561€ soit du simple au double.

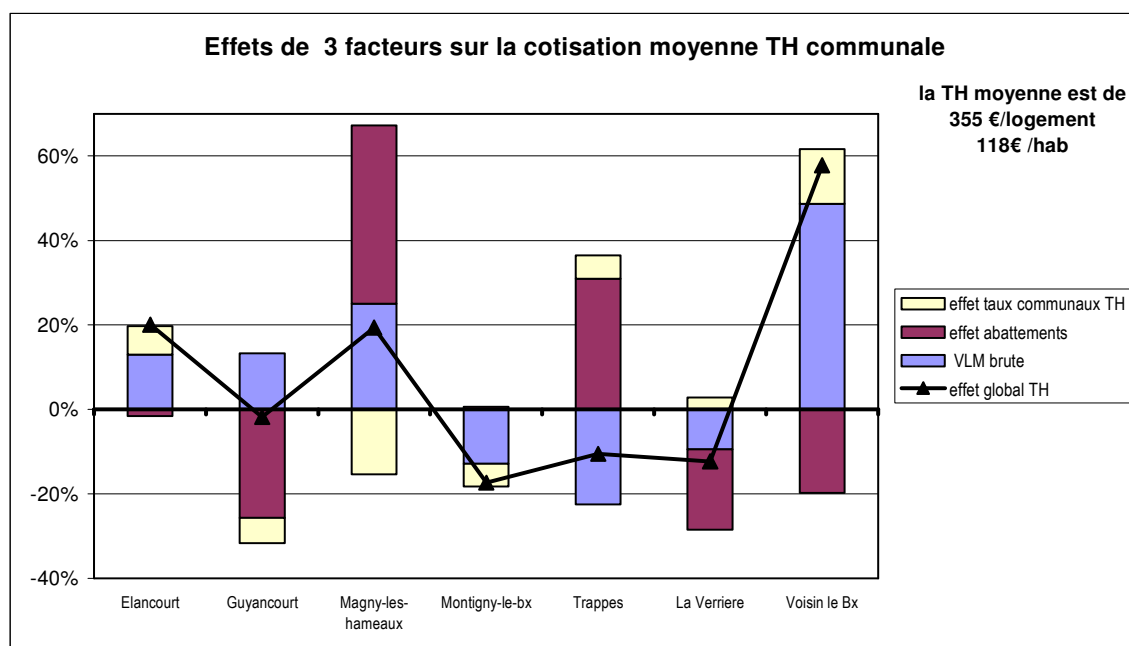
2006 en euros sauf taux	VLM brute	% abattements	VLM nette	Taux communaux TH en %	Comparaison Produit TH
Elancourt	4 297	23,7%	3 281	13,01	427
Guyancourt	4 309	29,3%	3 048	11,45	349
Magny-les-hameaux	4 755	13,5%	4 115	10,31	424
Montigny-le-bx	3 315	23,2%	2 548	11,53	294
Trappes	2 947	16,1%	2 473	12,86	318
La Verriere	3 443	27,7%	2 488	12,53	312
Voisin le Bx	5 655	27,9%	4 077	13,76	561
Moyenne	3 803	23,3%	2 917	12,19	355

Le graphique ci-dessous permet d'illustrer les raisons des écarts en retenant trois facteurs et en comparant la situation de chaque commune à la moyenne du facteur sur l'ensemble de l'agglomération

- certaines communes (Guyancourt et Voisins) essaient de contrebalancer le niveau élevé de la VLM par une politique d'abattement supérieure à la moyenne,
- Trappes joue à la fois sur le taux et sur les abattements,

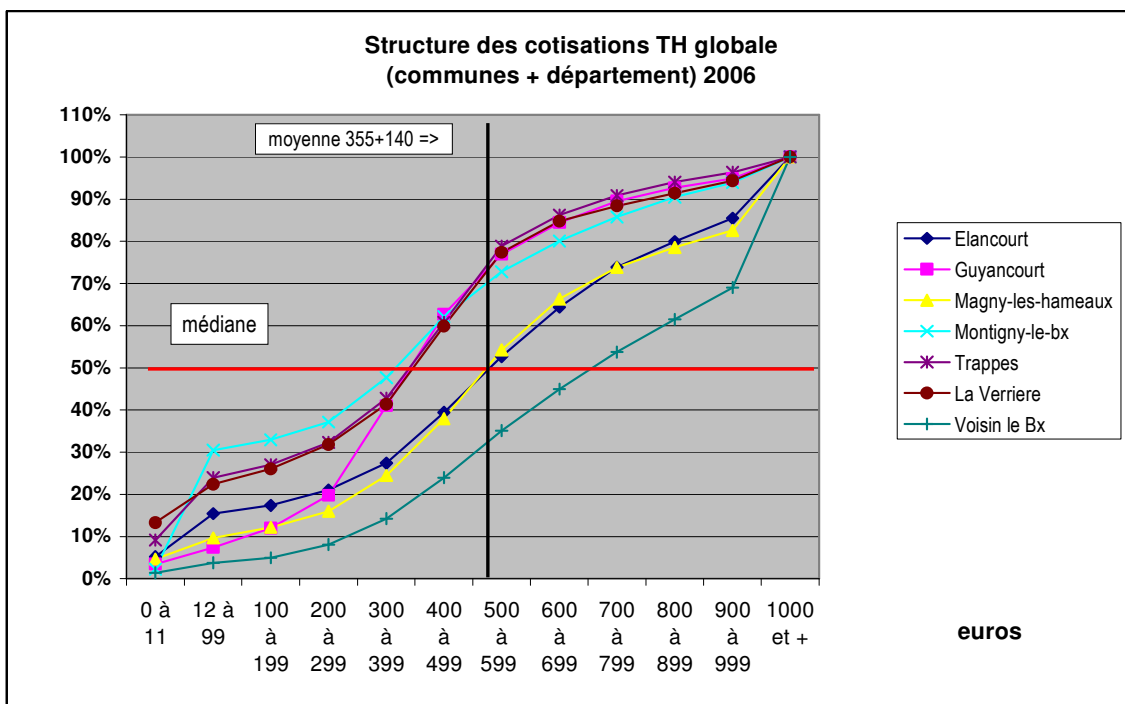
- Magny-les hameaux joue sur le taux mais pas sur les abattements pour modérer la pression fiscale.

En tout cas, ce qui frappe, c'est que le résultat moyen est dans un rapport de + ou - 20% (sauf Voisins) malgré des situations initiales très différenciées.



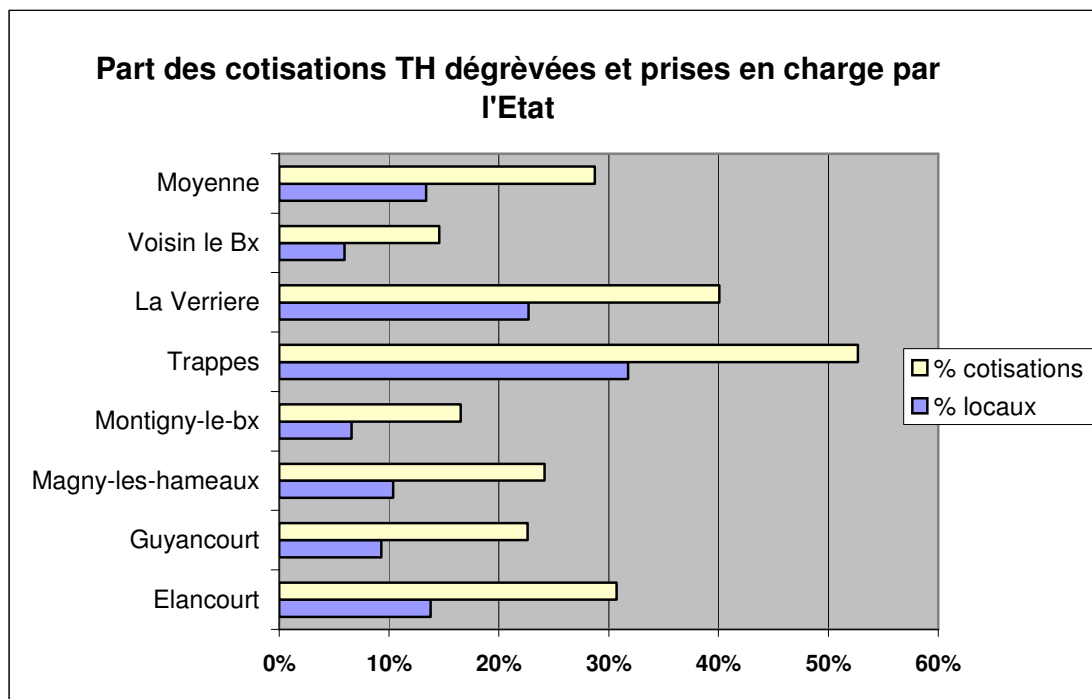
Les situations moyennes n'expriment pas les situations réelles de ménages ayant beaucoup d'enfants ou au contraire n'ayant aucune personne à charge, etc. Les statistiques fournies par l'administration ne font pas le croisement entre les conditions de logement (Valeur locative) et les situations personnelles (nombre de personnes à charges). Elles permettent néanmoins de caractériser les distributions statistiques comme dans le graphique ci-dessous, dans lequel figure la répartition cumulée des contribuables.

On peut lire (trait rouge) que la médiane des distributions (50% des contribuables) est située entre 300 € et 700 € par logement selon les communes. Un certain nombre de communes ont une médiane (et une distribution) visiblement inférieure à la moyenne des situations dans l'agglomération (Montigny, Trappes, La Verrière) et d'autres au dessus (Magny, Elancourt, Voisins).



D'autre part, et là encore, les documents ne permettent pas de faire de croisements, l'administration fiscale fournit aussi le montant des dégrèvements accordés automatiquement en fonction des (bas) revenus. Ils peuvent dépasser 20% (La Verrière) et même 30% (Trappes), mais en moyenne ils se situent à 13%, proportion plus faible que pour l'ensemble des autres collectivités.

2006	Total dégrèvements	Total cotisations	%cotis.	Nb dégrévés	Nbde Locaux	% locaux
Elancourt	907 055	6 578 267	14%	3 134	10 197	31%
Guyancourt	483 941	5 208 706	9%	2 265	10 000	23%
Magny-les-hameaux	215 789	2 078 805	10%	758	3 136	24%
Montigny-le-bx	510 002	7 731 214	7%	2 177	13 156	17%
Trappes	1 604 158	5 048 530	32%	5 474	10 386	53%
La Verrière	213 838	941 452	23%	847	2 113	40%
Voisin le Bx	193 604	3 256 704	6%	592	4 061	15%
Moyenne	4 128 387	30 843 678	13%	15 247	53 049	29%



Il faut également savoir que, pour la taxe professionnelle, 32% des bases concernait des établissements bénéficiants d'un plafonnement à la valeur ajoutée avec un prélèvement pris en charge totalement par l'Etat. La totalité des bases n'est évidemment pas dégrévée et seule la part excédentaire à 3.5% l'est. La collectivité n'a pas connaissance des montants dégrévés par établissement car les entreprises font la demande à un niveau national.

c) Foncier bâti et taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La taxe d'enlèvement des ordures ménagère représente une fiscalité locale à laquelle les ménages sont de plus en plus sensibles. Actuellement, elle est perçue par les communes car les ordures ménagères ne sont pas une compétence communautaire. Les taux de la TEOM sont aussi variables de 4,77% à Montigny jusqu'à 12,64% à Magny.

La cotisation TEOM est calculée sur la même assiette que le foncier bâti, c'est-à-dire la moitié de la VLB du logement, appelé revenu foncier ou revenu cadastral. La taxe est payée par le propriétaire qui la répercute sur le locataire. Ainsi le locataire acquittera la TH et la TEOM, et le propriétaire-occupant paiera les 3 impôts : TH, Foncier bâti et TEOM. Le tableau ci-dessous montre que l'ensemble va représenter en moyenne de 908 à 1657€.

2006 en euros sauf taux	VLM brute	revenu foncier	taux FB global	cotis FB	taux TEOM	cotis TEOM	cotis TH global	Total
Elancourt	4 297	2 149	23,72%	510	5,92%	127	584	1 221
Guyancourt	4 309	2 155	23,66%	510	7,00%	151	495	1 156
Magny-les-hameaux	4 755	2 378	24,98%	594	12,64%	301	622	1 516
Montigny-le-bx	3 315	1 658	28,81%	478	4,77%	79	416	973
Trappes	2 947	1 474	21,16%	312	10,83%	160	437	908
La Verriere	3 443	1 722	24,48%	421	7,71%	133	431	985
Voisin le Bx	5 655	2 828	25,74%	728	6,11%	173	757	1 657
Minimum	2 947	1 474	21,16%	312	4,77%	79	416	908
Maximum	5 655	2 828	28,81%	728	12,64%	301	757	1 657
Moyenne	4 103	2 052	24,65%	507	7,85%	160	535	1 202
Ecart type	940	470	2,33%	131	2,85%	69	126	287

Une autre variable intéressante est représentée par le prix de l'eau, auquel est généralement associé l'assainissement qui est aussi souvent significatif. Nous n'avons pas recueilli de données concernant l'eau.

En revanche, nous avons mis en relation l'effort fiscal local avec les revenus et l'impôt sur le revenu. Là encore de nombreux croisements seraient intéressants mais ne sont pas réalisables avec les sources disponibles. Il existe des données par tranche de revenu et par tranches d'imposition. Ainsi, nous savons qu'en 2006, 33% des foyers fiscaux de SQY n'étaient pas imposables, proportion nettement plus importante que les non imposables à la TH. D'autre part, les exonérations et dégrèvements de FB sont plus rares et inexistants pour la TEOM. Par conséquent, il est sûr que pour environ 10% à 15% des ménages de SQY, les seuls impôts payés sont des impôts locaux.

Les revenus moyens n'expriment qu'imparfaitement les distribution statistiques très asymétriques des contribuables sur le revenu, mais cela représente déjà une indication.

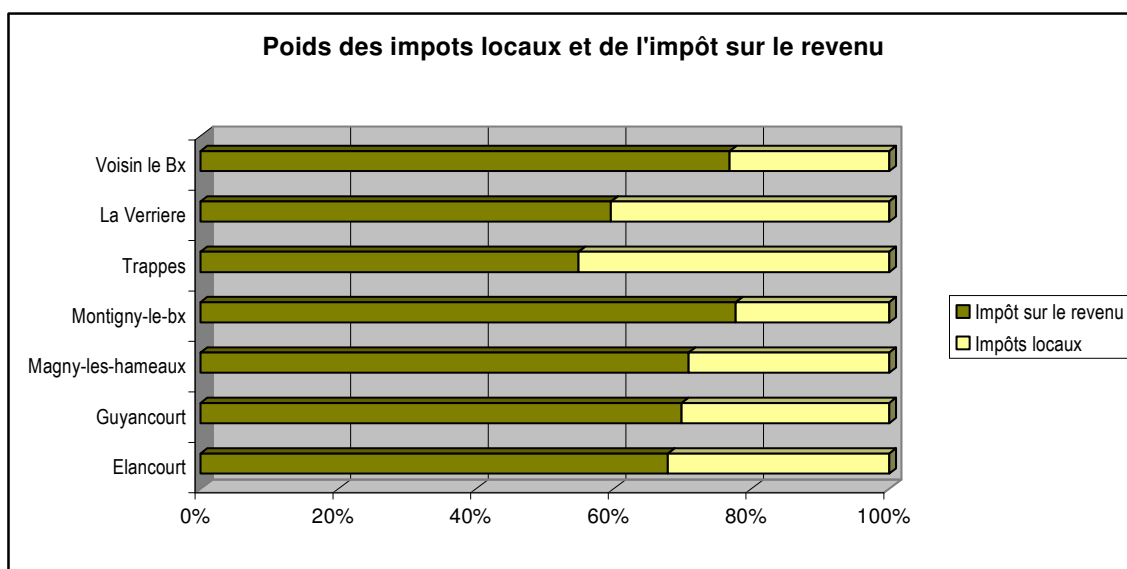
On note que les revenus moyens vont presque de 1 à 3 et l'impôt moyen dans un rapport de 1 à 5, ce qui montre bien la progressivité de l'impôt sur le revenu. Les taux d'effort (impôts réellement payés sur revenus concernés) se situent entre 9 et 12%, ce qui représente en moyenne 1,5 mois de revenus.

Le taux d'effort des impôts locaux est moindre, compris entre 4 et 7%, mais en valeur relative avec les impôts sur le revenu cela peut représenter 82% !

	nombre foyers fiscaux	nombre imposé IR	revenu moyen	impot moyen	taux d'effort	cotis Filoc	taux d'effort	Filoc/IR
Elancourt	13 604	9 734	20 956	2 579	12,3%	1 221	5,8%	47%
Guyancourt	13 939	9 925	20 737	2 680	12,9%	1 156	5,6%	43%
Magny-les-hameaux	4 250	3 098	25 281	3 692	14,6%	1 516	6,0%	41%
Montigny-le-bx	17 397	13 582	24 969	3 398	13,6%	973	3,9%	29%
Trappes	15 355	7 032	12 403	1 106	8,9%	908	7,3%	82%
La Verriere	3 071	1 566	14 216	1 455	10,2%	985	6,9%	68%
Voisin le Bx	5 340	4 414	35 000	5 507	15,7%	1 657	4,7%	30%
Minimum	3 071	1 566	12 403	1 106	8,91%	908	3,90%	28,63%
Maximum	17 397	13 582	35 000	5 507	15,73%	1 657	7,32%	82,13%
Moyenne	10 422	7 050	21 937	2 917	12,62%	1 202	5,75%	48,58%
Ecart type	5 964	4 297	7 571	1 479	2,39%	287	1,19%	19,66%

sources : www.impots.gouv.fr, états 1386 TH

Le graphique ci-dessous illustre les relations entre les deux formes d'impôt, cette fois en proportion du total payé (impôt national et local). Dans certaines communes près de la moitié des impôts concerne les impôts locaux alors que la proportion moyenne se situe autour de 25%.



5. L'ENQUETE AUPRES DES HABITANTS

5.1. PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE

Dans un premier temps, on ne peut qu'être frappé par un niveau de connaissance assez remarquable des principaux éléments constitutifs de la fiscalité locale par les personnes enquêtées :

- elles savent généralement qu'elles appartiennent à une communauté d'agglomération,
- elles disent comprendre convenablement leur avertissement fiscal de la taxe d'habitation, bien différencier sur le même avertissement la TH proprement dite et la redevance télévisuelle qui s'y est subrepticement introduite,
- elles évaluent assez correctement le montant payé, bien que la plupart d'entre-elles soient mensualisées,
- elles connaissent aussi les autres impôts locaux, lorsqu'il s'agit des 4 vieilles (taxes foncières et taxe professionnelle).

En revanche, dès que le questionnaire devient plus technique, avec les modalités de calcul de l'assiette, les abattements ou les dégrèvements, la précision diminue.

Globalement, il y a pour la plupart des questions techniques, une proportion de 50-60% des interrogés qui connaissent exactement ou approximativement la situation, et inversement, 40 à 50% qui ont soit une vision erronée, ou qui ne savent pas. Le verre est à moitié plein ou à moitié vide...

De façon certes minoritaire, on voit aussi apparaître des confusions graves sur les décisionnaires en termes de pression fiscale ou de bénéficiaire des impôts locaux (l'Etat par exemple !). D'autres moins nombreux expriment tout de même que le système est vraiment trop compliqué, pas compréhensible, voire douteux, c'est-à-dire qu'il cache quelque chose. Apparaît ainsi le problème de fond : l'impôt doit être au cœur de l'égalité. Egalité en valeur ou égalité de traitement, les enquêtés ne précisent pas. C'est comme si une république fondée sur la répudiation d'un système à deux vitesses, ceux qui paient les impôts et ceux qui ne les paient pas (les castes), hantait toujours les esprits.

Egalité ou équité ? Là encore pas, de réponse. On est plutôt dans le domaine du « même » : contribution à revenu équivalent, équipement des communes comparables. S'introduit alors la question de la péréquation entre communes où apparaît encore une méfiance : les répartitions décidées par les élus sont-elles justes ? Est-il vraiment possible d'obtenir une équité locale ? C'est-à-dire décidée localement. L'Etat ne serait-il pas un meilleur garant, plus neutre des répartitions : « pas de copinage ».

Insistons : ces remarques sont minoritaires mais elles illustrent des problématiques souvent partagées par d'autres et par des responsables locaux. De toute façon, doute et méfiance

sont les ingrédients d'une citoyenneté inquiète.

Globalement, les impôts locaux « classiques », la taxe d'habitation, la taxe foncière et la taxe professionnelle, sont donc assez bien connus. Spontanément, les enquêtés ont du mal à en énumérer d'autres. Ce n'est que lorsque la liste proposée que des taxes comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe sur l'électricité sont évoquées. Par ailleurs, et c'est un bon indicateur de la méconnaissance des processus économiques et fiscaux, 25% des enquêtés disent ne pas payer la TVA, ne sachant pas qu'ils sont les payeurs en dernier ressort de cette taxe.

La connaissance sur le niveau budgétaire de leur commune est faible. Il est clair que les efforts d'information des communes, par leur bulletin municipal, sur leur budget sont assez vains en tout cas, en valeur absolue. Il est probable que les sommes qui dépassent 10 M€ n'évoquent plus grand chose aux enquêtés. Par contre, ils savent que le budget communal est constitué principalement par la fiscalité et des transferts de l'Etat. Comme on pouvait s'y attendre, le rôle de la taxe professionnelle reste encore mal connu : bien que la taxe professionnelle soit communautaire depuis 1985, nombreux sont ceux qui croient encore qu'il s'agit d'une recette communale.

En fait, ils confondent probablement la perception de la richesse relative de chaque commune de l'agglomération, liée à la présence d'entreprises et par raccourci à la TP, et une recette communale réelle. Il y a d'ailleurs effectivement deux liens : la taxe professionnelle des entreprises présentes en 1985 continue à être versée en partie aux communes, et les entreprises paient le foncier bâti à la commune d'implantation, facteur assez discriminant de ressources entre les communes de l'agglomération.

Amour-propre ? Comportement habituel ? Les enquêtés ont tendance à lisser leur propre situation : en termes de ressources, leur commune comme leur agglomération serait plutôt située dans la moyenne. Ce n'est qu'à SQY que les interviewés reconnaissent volontiers que leur communauté est plutôt riche.

Si les interviewés identifient bien des situations relatives à l'intérieur de leur agglomération au niveau de la pression fiscale ou des ressources, ce n'est pas avec une grande précision ou c'est erroné : ici, une commune riche est considérée comme pauvre ou inversement, là, une commune peu imposée serait très imposée. Les appréciations reflètent souvent des situations dépassées (une ancienne richesse TP) ou s'appuient sur l'image économique et sociale des communes (une ancienne dette, par exemple). Il existe aussi une confusion entre la richesse des communes et les revenus de leurs habitants.

La majorité des citoyens (54,5%) des trois agglomérations estiment que les communes de leur agglomération sont « un peu » solidaires, et 21% très solidaires : l'impression de solidarité domine. C'est à SQY que les avis sur un manque de solidarité sont plus importants (38%). Y a-t-il un tropisme francilien ? Ou tout simplement l'absence d'une ville centre historique et une relation centre-périphérie ou ville-banlieue ancienne. La solidarité, selon les questions ouvertes, s'exprime surtout par les réalisations communautaires. Une redistribution financière est rarement évoquée.

La contrepartie de la fiscalité est représentée par une production de services publics locaux. Les services les plus utilisés sont dans l'ordre : les salles de spectacle ainsi que les piscines (à 75,8%), les jardins publics (73,7%), les transports publics (65,7%), les bibliothèques (64,6%) et les terrains de sport (53,5%). Les services les plus utilisés sont sensiblement les mêmes dans les trois agglomérations. Les services sont généralement considérés comme satisfaisants sauf les transports et la cantine qui apparaissent comme des services à « risques de mécontentement ».

Il est intéressant de voir que les enquêtés ont une idée précise, différenciée selon les services, de la part payée par les tarifs (usagers) et par les subventions communales (payée par l'impôt). Il apparaît que les enquêtés ont parfaitement conscience qu'il y a des services uniquement financés par les subventions (donc l'impôt) comme les écoles et espaces verts, et au contraire des services très partagés comme les cantines et les transports.

Sur le thème de la tarification, ils sont majoritaires à connaître le principe des tarifs calculés à partir du quotient familial (revenu imposable / nombre de parts fiscales) et considèrent que c'est un moyen équitable de tarification. La plupart des enquêtés s'opposent au principe de gratuité toujours considéré comme une ouverture vers des comportements déviants. Seuls les cas extrêmes (personnes très démunies, handicapés) seraient susceptibles d'en bénéficier.

En termes d'informations financières, une petite majorité (sauf à SQY) trouve la communication suffisante grâce aux bulletins municipaux, à Internet et aux réunions publiques et, sauf à SQY, la presse quotidienne régionale.

Du côté des insatisfaits, on retrouve la méfiance envers des gens qui opèrent « derrière le dos des citoyens ». Des enquêtés trouvent que le mandat électoral est trop long : 6 ans sans pouvoir voter c'est long. « Pendant tout ce temps, ils font ce qu'ils veulent ». D'autres, au contraire, trouvent que trop d'information tue l'information et les mots de l'économiste ou du financier ne sont pas compris, ce qui est considéré comme un peu désespérant.

Finalement, l'enquête fournit une matière riche et diversifiée. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure la méthode retenue a infléchi les attitudes envers les finances et la fiscalité locale. Il est clair que de nombreuses questions auraient été sans réponses, si des listes d'items n'avaient pas été proposées. L'échantillon est certainement biaisé avec une majorité de personnes plutôt actives, nombreuses à connaître personnellement un élu (54% à Albi) ou un fonctionnaire municipal (44% à SQY), se déclarant intéressé par la « chose » publique à 75% avec enfin une sous-représentation des femmes. Il faut donc considérer l'enquête comme une étape vers des enquêtes plus ciblées ou plus approfondies.

5.2. SYNTHÈSE DES RESULTATS DE L'ENQUÊTE

On trouvera l'ensemble de l'exploitation dans le tome 2 de l'étude. Ne sont repris ici que les principaux enseignements qui corroborent l'analyse précédente ou la complètent.

Cette deuxième partie du questionnaire compte une vingtaine de questions permettant de savoir si l'interviewé paye des impôts locaux et s'il en connaît les principales caractéristiques. Les questions sont centrées sur la **taxe d'habitation** afin de toucher un maximum de citoyens puisque seuls les propriétaires paient la taxe foncière sur les propriétés bâties (FB).

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, une majorité (55,6%) des personnes interrogées estiment la lecture de leur feuille d'impôts plutôt aisée. Reste à savoir si cela correspond à une bonne compréhension de leur fiscalité ou s'ils se contentent simplement de regarder le montant à payer (ce que laisseraient penser les questions ouvertes).

Les femmes sont 62% à trouver la lecture de la feuille d'impôt aisée, contre seulement 51 % pour les hommes. L'enquête ne permet pas de connaître la raison de l'écart.

On note que 90 % des personnes interrogées font bien la différence entre la taxe d'habitation et la redevance télévisuelle alors qu'on aurait pu penser, étant donné la présentation sur une même feuille, que cela créerait une confusion dans l'esprit des citoyens. On peut aussi souligner la bonne connaissance de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Même si une majorité estime la lecture de la feuille d'impôt plutôt aisée, et ce qu'elle que soit la CSP, on constate malgré tout que plus la CSP est modeste, plus la compréhension est difficile.

Les personnes jugeant la lecture de la feuille d'imposition comme plutôt difficile (27,3%), dans les questions ouvertes, sont partagées entre deux sentiments, selon deux profils différents :

- certains ne sont pas à l'aise avec les chiffres et le vocabulaire trop technique et pas assez expliqué (ex : valeur locative brute). Par conséquent, ils estiment qu'il faut être un spécialiste pour comprendre les explications qui ne sont pas faites pour le citoyen « lambda ». Pour eux, la TH et les impôts locaux sont beaucoup plus difficiles à comprendre que l'impôt sur le revenu ;
- d'autres regrettent le manque de transparence et de détails, ce qui fait qu'on ne peut pas saisir à quoi sont affectés les impôts, ni qui vote les taux, pourquoi telle ou telle ville voisine à une TH plus basse ou tout simplement comment est précisément effectué le calcul d'imposition.

On voit avec ce dernier point l'importance de l'équité ou de l'égalité de traitement. Il y a constamment un doute sur ces sujets financiers, sûrement renforcé dans le domaine fiscal. Est-ce la mémoire des siècles passés, de l'Ancien Régime, où certains payaient (le Tiers Etat) et d'autres ne payaient pas l'impôt (la noblesse et le clergé) qui ressurgit ?

Dans la même lignée que la question précédente, on constate que 53,5% des interrogés trouvent les explications fournies suffisantes. Pour autant, ceci implique naturellement que 46,5 % les trouvent insuffisantes. On peut se poser la question de savoir si les enquêtés trouvent les explications

suffisantes car ils les ont compris, ou bien suffisantes parce que de toute façon ils ne voudraient pas se pencher davantage sur le sujet, ce que laisse supposer l'exploitation des questions ouvertes.

C'est dans la communauté d'agglomération de Saint-Quentin que les habitants sont le moins satisfaits des explications fournies sur la feuille d'impôt. En effet, contrairement aux deux autres CA, une large majorité se dégage dans le sens d'explications insuffisantes (67,6%).

Explication de la feuille d'impôt

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
suffisantes	59,4	32,4	69,7	53,5
insuffisantes	40,6	67,6	30,3	46,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Pour ce qui est du montant payé en taxe d'habitation, une majorité d'interviewés indique un montant entre 300 et 600 €, ce qui est la fourchette nationale. Ces personnes semblent donc avoir bien retenu les montants qu'elles payent en taxe d'habitation.

La cotisation TH est beaucoup plus élevée à SQY où 47% des interrogés disent payer plus de 1.000€ et 23% entre 600€ et 1.000€. Il est possible que l'échantillon de SQY soit légèrement biaisé du fait de l'âge plus avancé des interrogés avec une situation plus aisée et disposant d'un logement plus important. L'échantillon de SQY est composé à 73% de propriétaires qui paient à la fois la TH, le FB et la TEOM, ce qui peut aussi expliquer le niveau d'impôt déclaré. De toutes façons, statistiquement les cotisations sont effectivement plus élevées à SQY ce qui s'explique entre autre par le fait que les valeurs locatives des Yvelines sont parmi les plus élevées de France.

Abattements et dégrèvements

La question des abattements et des dégrèvements témoigne des limites du degré de connaissance des citoyens interrogés en fiscalité locale.

En effet, 69 % des interrogés ne savent pas s'ils bénéficient d'abattements. Il y a un manque de visibilité de l'abattement même pour ceux qui en bénéficient notamment dans la communauté d'Albi où 81,8% des interrogés ne savent pas s'ils en bénéficient. Or, ils en bénéficient tous. Seuls 20% des interrogés évoquent l'abattement pour personnes à charge. Peu connaissent les effets réducteurs des abattements.

Bénéficiez vous d'abattement sur la valeur locative ?

	Clermont	Saint Quentin	Albi
Non réponse		2,9	
oui	21,9	29,4	18,2
non	12,5	5,9	
ne sais pas	65,6	61,8	81,8
Total	100,0	100,0	100,0

Le haut pourcentage de non-réponses témoigne à la fois des personnes qui ne se sentent pas concernées car ils ne croient pas bénéficier d'abattements, mais aussi de la complexité technique de la question.

C'est également le cas pour les dégrèvements. Peut être est-ce également dû à la relative nouveauté des dégrèvements qui, apparus en 1994, ne sont devenus généralisés et efficaces que depuis 2002.

Bénéficiez-vous de dégrèvement TH ?

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
oui		8,8	3,0	4,0
non	12,5	26,5	97,0	45,5
ne sais pas	87,5	64,7		50,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Les explications fournies sur la feuille d'impôt pour les deux allègements sont très difficiles à interpréter et particulièrement pour le dégrèvement. Pourtant, selon les statistiques disponibles, 40% des contribuables à Clermont et 30% à Albi bénéficient d'un dégrèvement au moins partiel.

Assiette de la TH

Une proportion significative des interviewés pensent que l'assiette de la TH provient « d'une évaluation faite par l'administration ». Peu d'entre eux savent que le revenu est également pris en compte. En effet, sur les 65 personnes qui ont répondu « une évaluation faite par l'administration », seuls « 12 » ont également répondu « votre revenu ». On remarque que 35% des interviewés sont totalement dans l'erreur ou ne savent pas comment l'assiette de l'impôt est évaluée ou calculé.

Comment est calculée l'assiette fiscale de la TH ?

	Clermont	Saint Quentin	Albi
votre revenu	21,7	15,4	12,1
le loyer de votre logement	8,7	5,1	24,1
la valeur de vente de votre logement (valeur vénale)	21,7	5,1	13,8
une évaluation faite par l'administration	39,1	53,8	44,8
ne sais pas	8,7	20,5	5,2
Total	100,0	100,0	100,0

Décisionnaires et bénéficiaires

Au niveau du vote des taux, les habitants sont assez bien renseignés. Rares sont ceux qui ne comprennent pas la question. Une minorité seulement croit que l'Etat est partie prenante ou que le Conseil régional continue à la percevoir alors que ce n'est plus le cas depuis 2001. Plus nombreux sont ceux qui pensent que la communauté perçoit la taxe d'habitation ce qui prouve que la distinction commune-communauté, au moins du point de vue fiscal, n'est pas encore nette.

Vote des taux

	Clermont	Saint Quentin	Albi
Votre ville	32,3	37,7	31,3
Votre agglomération	25,8	19,5	20,8
Votre département	24,7	24,7	21,9
Votre région	12,9	10,4	15,6
L'État	3,2	6,5	9,4
Ne sais pas	1,1	1,3	1,0
Total	100,0	100,0	100,0

Bénéficiaires du produit de la TH

	Clermont	Saint Quentin	Albi
L'État	8,3	10,8	7,0
Le conseil régional	16,7	13,8	12,7
Le Conseil Général	23,6	30,8	21,1
Le Conseil municipal	41,7	30,8	38,0
Conseil communautaire	9,7	13,8	19,7
ne sais pas			1,4
Total	100,0	100,0	100,0

Il y a donc une minorité qui est totalement dans l'erreur, notamment les 18% qui indique l'Etat comme décisionnaire ou comme bénéficiaire. Est-ce le résultat de la confusion instaurée avec le lieu du paiement (le Trésor) ? Ou au contraire la connaissance qu'effectivement l'Etat perçoit une part des recettes pour « frais d'assiette et de recouvrement » ? C'est peu vraisemblable mais pas impossible.

Bref, une grande ambiguïté subsiste sur les décisionnaires et les bénéficiaires des impôts locaux pour au moins 25% des enquêtés.

Mise en perspective comparative de la fiscalité par les citoyens

Par rapport aux communes voisines

Alors que Clermont est clairement affirmée comme une fiscalité moyenne, on constate une tendance, minoritaire certes, mais réelle, à une fiscalité basse dans la CA de Saint-Quentin, et élevée dans celle d'Albi. La majorité des personnes interrogées estiment cependant que la fiscalité dans leur commune, n'est ni particulièrement élevée, ni particulièrement basse, c'est-à-dire moyenne, à 60%.

Dans l'ensemble, on note une bonne perception par les citoyens de la fiscalité de leur commune par rapport aux communes limitrophes. Ainsi, 43,8% des habitants d'Albi estiment que leur ville à une fiscalité plutôt élevée, 81,8% des habitants de Montigny estiment que leur ville à une fiscalité moyenne. Cependant, 82,4% des habitants de Clermont-Ferrand estiment que leur fiscalité est plutôt moyenne par rapport aux communes limitrophes, alors que la fiscalité y est plutôt élevée. Il faut toutefois être prudent dans les appréciations car il apparaît clairement que la plupart des habitants se réfugient dans la solution « moyenne » pour leur commune même quand cela n'a peu de sens (Le Séquestre par exemple) et, d'autre part, le nombre de personnes interrogées en dehors des villes centre est assez faible et peu représentatif.

Quelles sont les communes de votre agglomération qui selon vous sont plutôt moins imposées ?

Pour l'agglomération albigeoise, les communes les moins imposées sont Denat et Rouffiac. Or, la ville la plus citée comme peu imposée est Frejairolles, qui a pourtant la troisième fiscalité la plus importante de la CA après Albi et Saliès.

Dans l'agglomération clermontoise, la commune la moins imposée est Orcines avec 7,56 %. Elle n'est pourtant citée que 2 fois, alors que Cebazat et Cournon d'Auvergne sont cités 6 fois chacune malgré des fiscalités parmi les plus hautes de la CA.

Concernant l'agglomération de Saint-Quentin, on remarque que Trappes est citée en grande majorité parmi les villes les moins imposées. C'est pourtant Magny les Hameaux qui a le taux de TH le plus bas avec 10,31%, et la commune n'est citée qu'une fois.

Des remarques similaires peuvent être faites sur la perception des communes les plus imposées. Que ce soit dans un sens (la moins imposée) ou dans l'autre (la plus imposée), la précision des réponses est faible. Il y a visiblement un défaut de perception de la fiscalité des communes limitrophes. Les habitants ont donc du mal à cerner la réalité des taux d'imposition, où ne sont tout simplement pas vraiment informés. Il est aussi clair que l'image des communes, qui s'ancre parfois dans le passé, s'impose plus fortement que les faits.

Une question sur les améliorations à faire en termes de justice fiscale.

88% des interrogés ont répondu à cette question et ont chacun exprimé un avis propre à leur sensibilité. Pour autant, on peut essayer de dégager quelques grandes tendances dans les améliorations proposées (voir les réponses à la question ouverte 30).

- **Un égalitarisme plutôt tempéré**

La notion d'égalité n'est pas comprise de la même façon selon les agglomérations, notamment hors région d'Ile de France. C'est à Saint-Quentin que l'idée est la plus claire, ce qui s'explique par l'absence de ville centre et au contraire de l'existence de plusieurs villes de taille moyenne similaire. Certains habitants trouveraient normal que les taux soient identiques sur l'ensemble de l'agglomération. De telles positions se retrouvent dans les deux autres agglomérations, mais les relations ville-centre/périphérie entraînent aussi la vision claire de différences en termes de situation et d'accès à des services. Il s'agit souvent plus d'égalité de service (transport par exemple) que d'égalité fiscale.

- **Equité-revenu ou équité-service ?**

A l'égalité stricte, le même (même législation fiscale, même pression fiscale sur des critères identiques), on oppose l'équité, la juste différence destinée à adapter les mesures, donc la fiscalité, en fonction d'autres critères : par exemple, des capacités contributives ou des services proposés. On note que les interviewés préconisent souvent la prise en compte des revenus comme assiette de la TH, ignorant que c'est déjà largement le cas.

- **La solidarité**

Globalement, on retrouve souvent l'idée que les communes riches doivent aider les communes pauvres. Il subsiste la conscience que la TP ou la présence d'entreprises en nombre est au cœur des disparités de ressources. Certains proposent une solidarité par le biais de l'agglomération et d'autres par l'Etat, supposé être plus neutre. On note également une volonté de trouver un équilibre entre autonomie et solidarité entre les communes

- **Utopie et nouvelle donne**

Une question ouverte permet aussi de se défouler ou de rêver. Certains expriment leur défiance envers les élus et les divers niveaux de collectivités, ou bien même une forme de négation de l'autonomie locale. On note également une demande de plus d'intercommunalité, avec davantage de compétences partagées.

Sur une question ouverte à propos d'autres impôts et taxes, 75 % des interrogés ne peuvent citer, spontanément que les 4 taxes locales principales, c'est-à-dire la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti et la taxe professionnelle. 3 % ne répondent pas.

En présentant une liste d'impôts et taxes, les langues se délient et les enquêtés indiquent qu'ils payent une taxe sur l'électricité, une redevance sur l'eau et une redevance d'assainissement. En effet, contrairement à l'imprécision de la question ouverte précédente, les interrogés payent en réalité au moins un des impôts proposés alors qu'ils disent ne pas en connaître d'autres. Parmi les trois taxes ou redevance proposées, le plus grand pourcentage revient à la redevance sur l'eau.

Parmi les impôts nationaux, les résultats sont parfois étonnants sur ce que disent payer les citoyens.

Que 91% d'entre eux payent l'impôt sur le revenu et 88% la CSG, paraît logique, encore que sur l'ensemble du territoire français seuls 53% des contribuables payaient l'impôt sur le revenu en 2007. Mais que seuls 74% payent la TVA, alors que c'est un impôt inclus dans les prix à la consommation, montre la confusion qui peut régner dans les esprits sur la fiscalité en générale.

Quel impôt payez-vous ?

	Effectifs	Fréquence
L'impôt sur le revenu	90	90,9%
La TVA	75	75,8%
La CSG	89	89,9%
aucun	1	1,0%
Total/ interrogés	99	

Interrogés : 99 / Répondants : 99 / Réponses : 255
Pourcentages calculés sur la base des interrogés

Niveau du budget communal

La première question porte sur le niveau du budget de leur commune, il s'agissait d'un choix multiple à réponse unique.

On constate une meilleure appréciation des budgets dans les petites communes où les habitants savent que le budget est réduit (moins de 10M€), alors que, dans les villes moyennes et grandes, l'ordre de grandeur semble leur échapper. Ainsi, seuls 11,8% des habitants de Clermont savent que le budget de leur ville est supérieur à 100M€, et 87% des albigeois pensent qu'Albi a un budget inférieur à 10M€ alors qu'il dépasse les 100M€.

Part des impôts locaux dans le budget

Les estimations données par les citoyens du pourcentage des impôts locaux dans le budget total sont relativement précises. En moyenne, on compte entre 40% et 50% de « bonnes » réponses. Les habitants des petites villes répondent plus précisément.

La troisième question interrogeait les citoyens sur ce qu'ils pensaient être les autres recettes les plus importantes de la commune, outre les impôts locaux.

La réponse la plus fréquente est donc la taxe professionnelle, qui fait pourtant partie des impôts locaux, preuve que cette taxe reste encore floue aux yeux des ménages qui ne la payent pas (sauf les chefs d'entreprises et professions libérales enquêtés). De plus, la taxe est perçue par la communauté et non par les communes.

Malgré la confusion avec la TP, on constate malgré tout une bonne connaissance des recettes communales, puisque 38% des interrogés avaient identifié les dotations de l'Etat comme étant une des recettes les plus importantes. En revanche, seuls 8% des interrogés évoquent le produit des tarifs des services publics.

Pour avoir un ordre d'idée, au niveau national, les impôts locaux (et les compensations fiscales) représentent en moyenne 40%, les dotations de l'Etat 30% et les tarifs des services publics un peu moins de 10%. On peut donc conclure, qu'en moyenne, les citoyens ont une assez bonne perception de la structure des recettes de leur commune.

Degré de richesse de leur commune

Après avoir interrogé les personnes sur leur commune, on les interroge ensuite sur l'agglomération dans son ensemble. Globalement, les enquêtés pensent que leur agglomération est moyennement riche (58%) ou carrément riche (36%) alors que très peu répondent « pauvre » (4%).

On constate que, dans l'agglomération de Saint-Quentin, contrairement aux autres CA visitées, les habitants estiment en majorité que leur commune est plutôt riche.

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
riche	25,0	50,0	33,3	36,4
moyenne	68,8	44,1	63,6	58,6
pauvre	3,1	5,9	3,0	4,0
ne sais pas	3,1			1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Les cadres supérieurs estiment en majorité que leur ville est riche, alors que les employés et ouvriers estiment qu'elle est « moyennement riche ». Ceci correspond sans doute majoritairement à la réalité des différentes communes dans lesquelles ils habitent en fonction de leurs revenus.

Si l'on étudie les réponses en fonction de la commune dans laquelle ils habitent, les habitants jugent plutôt bien le niveau de ressources de leur commune. Pourtant on peut se demander s'ils ne font pas une confusion entre la richesse de la commune et la richesse de ses habitants ou d'autres signes extérieurs de ressources. Ainsi Le Séquestre est jugée riche à 40%, alors qu'elle se situe en euros par habitant à la moyenne de l'agglomération albigeoise, et Clermont est jugée « moyenne » à 94% alors qu'elle dispose de la 2e recette par habitant de l'agglomération au-dessus de Chamalières qui est considérée à 87,5% comme « riche ». Bref, l'image des habitants et de leurs revenus ou les ressources de taxe professionnelle (Le Séquestre) s'imposent en lieu et place des données statistiques.

- **Facteurs influençant la situation financière d'une commune**

La cinquième et dernière question de ce chapitre porte sur les facteurs influençant la situation financière d'une commune. Il s'agissait de noter de 1 à 5 l'influence de six facteurs proposés, avec la note 1 pour ce qui influence le moins et la note 5 le plus.

On constate ainsi que la présence d'entreprises, et donc également la taxe professionnelle (un lien est clairement établi par les citoyens entre les deux) est le facteur qui influence le plus la situation financière d'une commune selon les citoyens. Le poids de la dette est également très présent.

Situation dans l'agglomération

Richesse de l'agglomération

La deuxième question porte sur la richesse de l'agglomération (et non seulement la richesse de la commune dans laquelle les enquêtés habitent comme précédemment). Quel image, quelle perception en ont les citoyens ?

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
Riche	18,8	67,6	18,2	35,4
Moyenne	75,0	29,4	75,8	59,6
Pauvre	6,3	2,9	3,0	4,0
ne sais pas			3,0	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Contrairement aux agglomérations de Clermont et d'Albi, les habitants de l'agglomération de SQY estiment en grande majorité que leur CA est riche (à 67,6%). Le niveau des services et des équipements payés par la communauté depuis 40 ans a certainement influencé ce jugement. D'ailleurs, les habitants sont conscients de l'endettement de leur CA, qui a pu financer les écoles et des stades en partie grâce à la dette. Dans les autres agglomérations, le processus de dépenses intercommunales est plus récent et peut expliquer cette appréciation de richesse moyenne moindre.

On peut noter que seuls les cadres supérieurs considèrent majoritairement leur agglomération comme plutôt riche, contrairement aux autres CSP qui estiment leur agglomération comme moyenne. C'est une remarque similaire à celle qui avait été faite pour la question sur la richesse de la commune.

Solidarité des communes

La troisième question concerne la solidarité des communes entre elles.

La majorité des citoyens (54,5%) des trois agglomérations estiment que les communes de leur agglomération sont « un peu » solidaires, et 21% très solidaires : la solidarité domine.

Mais la situation est différente selon les agglomérations. On remarque que :

- 38% des interrogés de Saint-Quentin estiment que les communes de leur agglomération ne sont pas solidaires. C'est loin devant les deux autres agglomérations Clermontoises et Albigeoise, respectivement à 15% et 6%.
- A Albi, au contraire, 39% estiment que les communes de l'agglo sont très solidaires (contre 17% à saint Quentin, et 6% à Clermont)
- A Clermont, 75% estiment que les communes de la CA sont un peu solidaires.

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
ne sont pas solidaires	15,6	38,2	6,1	20,2
sont un peu solidaires	75,0	41,2	48,5	54,5
sont très solidaires	6,3	17,6	39,4	21,2
ne sais pas	3,1	2,9	6,1	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

La solidarité, selon les questions ouvertes, s'exprime surtout par les réalisations communautaires. Une redistribution financière est rarement évoquée : une seule citation directe à SQY et Albi, mais plusieurs à Clermont. La solidarité s'exprime aussi par des décisions communes et des tarifs communs. La construction de logements sociaux est également citée, de même que des activités sportives en commun.

C'est à SQY que le nombre de personnes indiquant un manque de solidarité est le plus fort (30%) alors que dans les deux autres agglomérations il ne s'élève qu'à environ 15%. Y a-t-il là encore un tropisme francilien ? Ou tout simplement l'absence d'une ville centre historique et une relation centre-périphérie ou ville-banlieue ancienne. Ceci dit, les thèmes évoqués sont parfois identiques ou proches. On déplore particulièrement les intérêts politiques et les rapports de force qui passent

avant une vraie gestion commune et solidaire.

De façon étonnante, une grande majorité des enquêtés est favorable à une solidarité qui s'étendent au-delà de leur agglomération et même pour 41% en dehors même de la France, vers les pays en voie de développement. C'est à Saint-Quentin que les interviewés sont les plus nombreux (76,3%) pour étendre une politique de solidarité en dehors de l'agglomération. Ils expriment probablement leur conscience d'appartenir à une entité géographique plus grande, l'agglomération parisienne, à qui ils doivent rendre compte de leur « richesse » et de leur niveau de service.

Services publics locaux

Ce chapitre comporte cinq questions sur les services publics locaux, l'utilisation qui en est faite par les citoyens, la satisfaction qu'ils en retirent et la politique tarifaire qui est appliquée.

Les services les plus utilisés sont dans l'ordre : les salles de spectacle ainsi que les piscines (à 75,8%), les jardins publics (73,7%), les transports publics (65,7%), les bibliothèques (64,6%) et les terrains de sport (53,5%). Les services les plus utilisés sont sensiblement les mêmes dans les trois agglomérations, même s'il semble que les transports publics soient moins utilisés à Albi et les jardins publics plus utilisés à Clermont.

%	Clermont	Saint Quentin	Albi
Non réponse			0,6
Crèche/halte garderie	2,6	1,9	2,2
Écoles maternelle/ primaire	6,4	5,4	5,0
Collège et/ou lycée	1,9	7,0	6,7
Cantine	6,4	6,6	9,5
Bibliothèque	9,0	11,2	11,7
École de musique ou des beaux-arts	3,2	6,2	1,7
Salle de spectacle/ Zénith/ théâtre	16,0	10,5	12,8
Piscine	12,8	10,9	15,1
Gymnase	4,5	9,3	5,0
Terrain de sport	7,7	8,5	10,6
Jardin public	16,7	10,5	11,2
Transports	12,8	12,0	7,8
Total	100,0	100,0	100,0

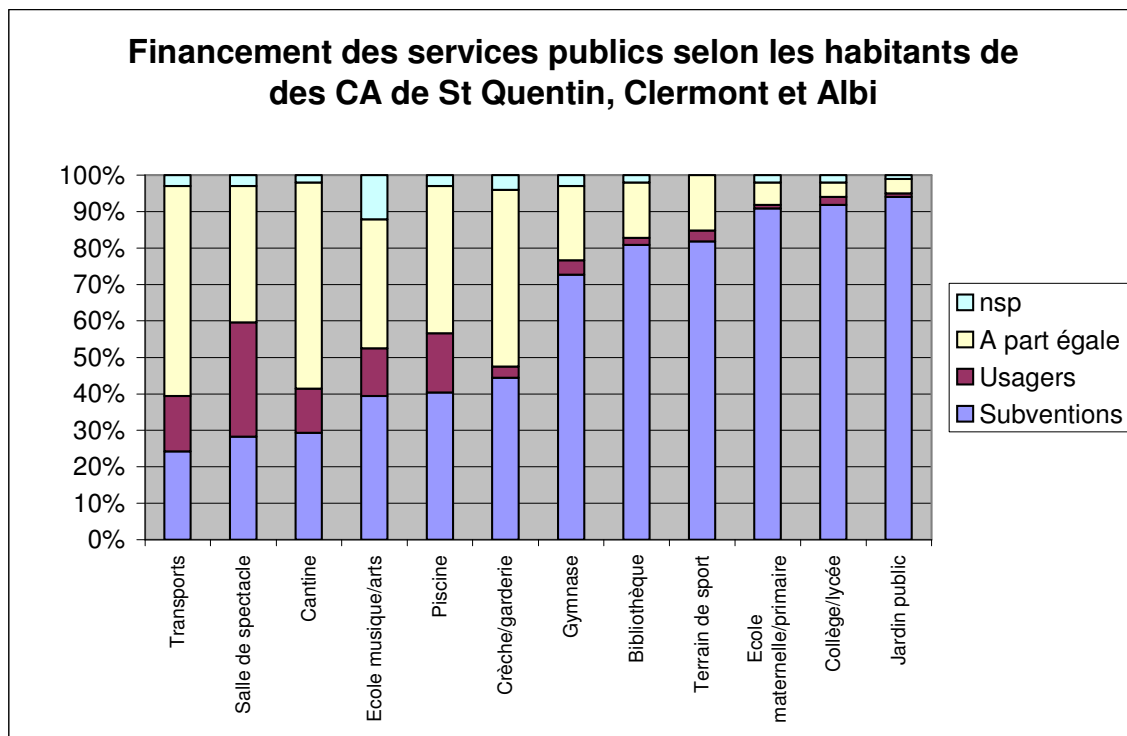
Les CSP n'ont pas la même utilisation des services publics locaux. Cela dépend de leurs centres d'intérêts mais également de leur budget consacré aux loisirs et au sport, et donc de leur revenu.

On constate ainsi que les services dont les utilisateurs sont les plus satisfaits sont la bibliothèque, le gymnase, les terrains de sport et les salles de spectacle. A l'opposé, les services qui concentrent davantage les mécontentements sont les transports et la cantine. Il serait préférable de les considérer comme des services à « risques de mécontentement » car à plusieurs niveaux des enquêtes les transports apparaissent comme des services essentiels. Il faudrait aussi savoir si les interviewés ont un véhicule personnel, s'ils ont de grandes distances à parcourir pour leur travail ou les achats.

Financement des services publics locaux

Une question concerne le financement de ces services publics locaux. Il est intéressant de voir que les enquêtés ont une idée précise, différenciée selon les services, de la part payée par les tarifs (usagers) et par les subventions communales (payée par l'impôt).

Sur l'ensemble des trois agglomérations, voici comment les personnes interrogées estiment que sont financés les services publics :



Il apparaît que les enquêtés ont parfaitement conscience qu'il y a des services uniquement financés par les subventions (donc l'impôt) comme les écoles et espaces verts, et au contraire des services très partagés comme les cantines et les transports.

Tarification, critère de revenu et politique de quotient familial

A Saint-Quentin (comme à Clermont), les enquêtés estiment en très large majorité (80%), que leur commune utilise le critère du revenu pour pondérer les tarifs. A Albi, ils ne sont que 45% à le penser, pourtant cette ville utilise aussi le critère du quotient familial.

Utilisation du quotient familial?

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
oui	84,4	79,4	45,5	69,7
non	9,4	8,8	36,4	18,2
ne sais pas	6,3	11,8	18,2	12,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Par ailleurs, les personnes interrogées dans les trois CA sont très largement satisfaites par la politique menée en termes de quotient familial (90% à Clermont 82% à Saint Quentin et 75% à Albi).

Satisfaction ?

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
oui	90,6	82,4	75,8	82,8
non	6,3	11,8	18,2	12,1
ne sais pas	3,1	5,9	6,1	5,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Gratuité des services publics

La dernière question de ce chapitre demandait aux citoyens ce qu'ils pensaient de la gratuité totale des services publics locaux.

La moitié des interrogés sont contre le principe de la gratuité totale. C'est une question sur laquelle les interrogés se sont abondamment exprimés : globalement, ils sont contre mais avec de fortes nuances par agglomération : 88% à SQY, 82% à Albi, mais seulement 75% à Clermont (voir aussi question ouverte 83). Selon eux, cela déresponsabiliserait les usagers, et donc cela aurait pour conséquence d'entraîner des dégradations. Par ailleurs, cela dévaloriserait la prestation fournie, les gens ne donneraient plus de valeur au service rendu. Pour ces raisons, ils estiment que cela « serait une mauvaise chose d'augmenter les impôts pour rendre tout gratuit, car on ne voit plus où va l'argent ». Les interviewés font donc un lien direct entre les modalités de la tarification et les impôts locaux.

Information financière

Comment sont informés les citoyens ?

Les interviewés sont avant tout informés par le bulletin municipal (à 82%). Viennent ensuite Internet (53%), la télévision (37%) et la presse quotidienne régionale (35%). Les réponses sont relativement différentes selon l'agglomération. On peut ainsi constater :

- le poids relativement faible d'Internet à Clermont comme moyen d'information contrairement au bulletin municipal ;
- le poids important des réunions publiques dans la CA de Saint Quentin (44%), ce qui n'est pas le cas dans les deux autres CA d'Albi (13%) et de Clermont Ferrand (24%) ;
- l'importance du bulletin municipal à Albi.

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
Non réponse	1,0			0,3
Bulletin municipal	24,8	33,7	20,3	25,5
Réunions	3,8	16,9	6,3	8,4
Presse quotidienne régionale (PQR)	20,0	2,2	9,4	10,9
Presse nationale	1,9	1,1	8,6	4,3
Revue spécialisée	1,0	1,1	8,6	4,0
Télévision et notamment France 3	16,2	5,6	11,7	11,5
Radio locales	8,6	3,4	8,6	7,1
France bleue	6,7		1,6	2,8
Internet	13,3	22,5	14,8	16,5
Tracts	2,9	12,4	8,6	7,8
pas informé		1,1	1,6	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Entre 45% et 65% des interrogés disent être suffisamment informés selon les agglomérations. Là encore, le clivage est entre les franciliens (45%) et les régionaux (plus de 50%) est significatif. Quelle que soit l'agglomération, ceux qui s'estiment suffisamment informés considèrent qu'il n'y a pas de rétention d'informations : « Quand on veut avoir

l'information, on la trouve ». Pour autant, il transparaît dans les réponses que c'est peut être le manque de temps et parfois d'intérêt qui justifie la réponse d'être suffisamment informé. Ils avouent, en effet, ne pas vraiment lire forcément tout ce qui est proposé par la mairie. Si la commune proposait davantage d'explications, il n'est donc pas sûr qu'elles seraient lues.

Ceux qui s'estiment insuffisamment informés se plaignent d'un manque de transparence, et du flou des informations. On retrouve ceux qui ne comprennent pas ou qui sont méfiants : « Beaucoup de choses doivent se passer derrière le dos des gens ». Certains expliquent cela par le fait que l' élu est en place pour 6 ans et n'a donc pas de compte à rendre pendant son mandat, sauf à la fin où il veut se faire réélire. On constate également une frustration à n'être que peu consultés.

Les améliorations souhaitables pour mieux informer le citoyen sur la fiscalité locale

Il faut noter, une verve et une grande proximité de la part des enquêtés dans chacune des agglomérations pour cette question. Ils ont des idées sur la façon dont il faudrait les informer, ou bien beaucoup d'opinions positives ou négatives. Parmi leur suggestions, on notera :

- utiliser davantage Internet et donc moderniser le mode de communication. Certains proposent qu'on puisse suivre le budget et son évolution sur Internet, qu'on puisse aussi consulter l'état de la dette ;
- choisir le moment où les gens vont payer les impôts pour les informer des calculs, des orientations et de l'utilisation de leurs impôts et pas à d'autres périodes de l'année ;
- fournir une information moins politisée (beaucoup pensent que l'information n'est pas neutre, donc pas fiable) ; ils voudraient par exemple un récapitulatif des recettes et dépenses de chaque commune de la CA fait par un établissement extérieur et indépendant ;
- avoir une idée du coût réel des services publics.

Mais il faut reconnaître que nombreux sont ceux qui sont désabusés et estiment qu'il ne sert à rien d'améliorer l'information puisque, de toutes façons, les gens ne s'intéressent pas à ce sujet. Néanmoins le désir existe, mais les mesures et solutions destinées à le satisfaire restent encore à trouver.

Intérêt des personnes interrogées par le secteur public local

Comme on pouvait s'y attendre, les personnes enquêtées ne sont pas des citoyens totalement détachés des acteurs et responsables locaux. Ils ont indiqué s'ils étaient en relation avec des élus ou fonctionnaires municipaux. De plus, on leur a demandé de préciser comment ils se situaient par rapport à la politique et la gestion publique et quelle était leur participation personnelle dans des activités associatives.

Connaissance personnelle d'un élu local

C'est dans la CA d'Albi que le pourcentage d'interrogés connaissant un élu est le plus grand (54,5%). A l'opposé, c'est le cas pour seulement 21,9% à Clermont.

Connaissance personnelle d'un fonctionnaire local

La moitié des personnes interrogées connaissent de près ou de loin un fonctionnaire local de leur CA. Ceci peut expliquer une certaine sensibilisation aux enjeux communautaires et locaux.

A Albi, le pourcentage est très élevé, 72,7% ayant des relations personnelles avec un fonctionnaire local. A Clermont le pourcentage est à 34 % et à Saint Quentin de 44%.

Associations, engagement dans la commune ou la CA

La majorité ne participe pas à des associations municipales, pour autant le pourcentage de personnes en faisant partie n'est pas négligeable (près de 40%).

La différence entre les agglomérations est frappante. A Saint Quentin et Albi, 50% des interrogés en font partie, alors que ce n'est le cas que pour 15% à Clermont Ferrand.

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
Non réponse		2,9	3,0	2,0
oui	15,6	50,0	51,5	39,4
non	84,4	47,1	45,5	58,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Intérêt pour la « chose » publique

D'une manière générale, les personnes sont plutôt intéressées, en moyenne, sans nécessairement être directement impliquées, ce qui ne concerne que 20% des interrogés.

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
indifférent	16	16,2%
intéressé	42	42,4%
très intéressé	19	19,2%
impliqué	21	21,2%
Total	99	

Les interrogés se disent moins impliqués à Saint-Quentin que dans les deux autres agglomérations, ce qui ne se reflète pas spontanément dans les questions ouvertes. Paradoxalement, Albi est celle où les gens sont le plus impliqués (30%), mais également le plus indifférents (21%).

	Clermont	Saint Quentin	Albi	Total
Non réponse			3,0	1,0
indifférent	12,5	14,7	21,2	16,2
intéressé	50,0	50,0	27,3	42,4
très intéressé	15,6	23,5	18,2	19,2
impliqué	21,9	11,8	30,3	21,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

6. QUESTIONS OUVERTES : SYNTHÈSE

On trouvera ci-dessous, une synthèse, question par question des résultats pour l'ensemble des questions « ouvertes » du questionnaire.

Question 1 :

Selon vous, comment votre ville s'inscrit parmi les structures administratives (ou dans le contexte territorial) ?

L'appartenance à une communauté est généralement bien connue. Mais les changements ne sont pas complètement intégrés par les personnes interrogées. Par exemple, à Albi, 20% des enquêtés pensent appartenir à une communauté de communes et 16% à Clermont Ferrand. A SQY, la situation institutionnelle est mieux connue : la communauté d'agglomération est citée spontanément par la très grande majorité des personnes interrogées (90%).

Au niveau des habitants « citoyens », la précision importe moins. En tout cas, le fait communautaire est majoritairement connu. **La nature de cette communauté est connue à au moins 80%.**

Question 7 :

Pourquoi trouvez vous la lecture de votre feuille d'impôts aisée ou difficile ?

Environ 60 % des personnes interrogées considèrent que la lecture de la feuille d'impôt est plutôt aisée, pourcentage très proche dans les trois agglomérations.

- « Tout est écrit, il suffit de lire. »
- « C'est mieux qu'il y a 7-8 ans »

Parmi ces personnes, il y en a cependant qui pensent n'avoir pas tout compris. Revient parfois le regret de ne pas savoir à quoi sert l'argent prélevé. Mais, globalement, il n'y a pas d'insatisfaction majeure sur la feuille elle-même.

Ce pourcentage est d'ailleurs amplifié par ceux qui n'ont pas d'avis sur la question :

- « Je paye sans regarder » (Albi)
- « Je ne regarde pas le détail mais uniquement le montant à payer » (Clermont)
- « Je ne la lis pas » (SQY).

A 70 %, la feuille d'impôt ne semble pas poser de problème.

On peut craindre néanmoins qu'entre l'absence de récrimination et l'indifférence ou l'acceptation fataliste, il n'y ait qu'un pas :

- « C'est eux qui ont toujours raison. Ce qu'ils ont dit de payer c'est ça, et puis voilà. On ne comprend pas mieux en lisant la feuille. Je ne m'y intéresse pas car ils disent ce qu'il faut payer et on n'a pas le choix. » SQY

Pour les 30% restant, ils se partagent entre ceux qui ne comprennent pas et s'en plaignent et ceux qui comprennent peu mais restent indifférents.

Parmi les personnes jugeant la lecture de la feuille d'imposition comme plutôt difficile, ils sont partagés entre deux sentiments, selon deux profils différents.

Certains ne sont pas à l'aise avec les chiffres et le vocabulaire trop technique et pas assez expliqué, voire pervers :

- « Valeur locative brute, ça veut dire quoi ? » SQY
- « On ne sait pas trop avec tous ces chiffres... Ça ne me parle pas... » (Albi)
- « Trop de taxes et rubriques différentes qui sont faites pour perdre les gens » (Clermont)
- « A vrai dire je ne comprends pas grand-chose » (Clermont)

Par conséquent, ils estiment qu'il faut être un spécialiste pour comprendre les explications qui ne sont pas faites pour le « citoyen lambda ». Pour eux, la TH et les impôts locaux en général sont beaucoup plus difficiles à comprendre que l'impôt sur le revenu :

- « Il y a des augmentations et je ne comprends rien du tout. Les impôts de la ville sont difficiles à comprendre. Les impôts sur le revenu, ça c'est clair. » SQY

D'autres regrettent le manque de transparence et de détails, ce qui fait qu'on ne peut pas saisir à quoi sont affectés les impôts, ni qui vote les taux, pourquoi telle ou telle ville voisine à une TH plus basse ou tout simplement comment est précisément effectué le calcul d'imposition :

- « On se demande où passe tout cet argent et quand cesseront toutes ces augmentations. » Albi
- « Les explications sont suffisantes pour comprendre la répartition mais pas pour comprendre l'emploi qui est fait de l'argent » SQY

Pour terminer, on notera une préoccupation générale, la crainte des augmentations :

- « On s'intéresse uniquement au montant à payer et on vérifie juste s'il n'y a pas d'énormes augmentations par rapport à l'année passée » Albi
- « Je suis employée de maison, donc c'est dur pour moi de comprendre. Mais je regarde les explications dans les petits livres de St Quentin. Les cotisations payées précédemment sont indiquées. Mais pourquoi ça augmente, on ne sait pas. » SQY

Question 30 :

Quelles seraient les améliorations à faire en termes de justice fiscale ?

En moyenne, environ 60% des personnes enquêtées ont répondu à cette question, la palme revient à SQY avec 88%. Les réponses vont évidemment un peu dans tous les sens depuis « payer moins d'impôts » et « supprimer la taxe d'habitation » jusqu'à « supprimer les communes et les conseils généraux pour faire des économies... ». Cependant, on peut essayer de dégager quelques grandes tendances dans les améliorations proposées. Les interrogés prônent ainsi :

- **Un égalitarisme plutôt tempéré**

La notion d'égalité n'est pas comprise de la même façon selon les agglomérations, notamment hors région d'Ile de France.

C'est à Saint-Quentin que l'idée est la plus claire, ce qui s'explique par l'absence de ville centre et, au contraire, par l'existence de plusieurs villes de taille moyenne similaire. L'idée ou les idées défendues à SQY seraient d'avoir une égalité d'imposition pour toutes les communes de la communauté d'agglomération (au moins le même taux de TH²³). Certains proposent que les communes soient gérées de la même façon, par la CA, afin d'atteindre ce but. Ils proposent également d'implanter de manière égale les entreprises et les logements sociaux dans les différentes communes, afin de créer une mixité et une égalité de fait entre les villes de SQY.

A Albi et Clermont, une partie des enquêtés sont favorables à l'égalité :

- « Des taux identiques pour toutes les communes de la communauté d'agglomération. Un vrai pouvoir décisionnel et communautaire au niveau de la communauté d'agglomération, ce qui n'est pas le cas actuellement. » Albi
- « Si les taxes locales ne sont pas au même niveau dans toute la Communauté, il faudrait que cela soit le cas. » Clermont
- « Il y avait un abattement général pour la ville d'Albi. Il devrait y avoir cet abattement sur l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération. Il faut également tenir compte dans les impôts que certains services sont moins développés dans les communes limitrophes que dans la ville d'Albi (exemple, les transports). » Albi

On voit dans cette dernière citation, loin d'être isolée, que l'égalité ne peut se concevoir sans prendre en compte le rôle prééminent de la ville centre. Quant aux habitants des communes périphériques dont les taux sont inférieurs de beaucoup, ils ne prônent pas l'égalité avec les taux de la ville centre, nettement plus élevés²⁴.

Les habitants de la ville-centre (Albi) sont davantage préoccupés par le rapport impôt/service (voir ci-dessous équité). Là, l'idée est que des différences de pression fiscale sont justifiées par l'existence d'un service dans une partie de l'agglomération. Cette proposition peut aller jusqu'à raisonner en différentiel d'impôt par quartier pour la ville centre selon qu'un service existe ou pas.

A Clermont, on sent encore dans les communes périphériques le regret des pertes de ressources (taxe professionnelle) et même l'accaparement de services antérieurement de compétences communales (bibliothèques, piscines) :

- « Chaque commune devrait pouvoir être autonome sur la taxe professionnelle. Une trop grande partie part à Clermont Communauté ».

²³ D'ailleurs, les taux TH des communes sont déjà assez proches.

²⁴ A Albi, toutes les communes sauf une ont des taux de TH inférieurs de 30% et plus par rapport au taux de la ville d'Albi ; à Clermont-Ferrand, seules 2 communes ont des taux supérieurs à la ville centre, de nombreuses communes ont des taux inférieurs de 35 à 50%.

- « Les petites communes bénéficient moins des infrastructures et des services : pas de stades, pas de piscines, pas de cinémas... Clermont Communauté s'est appropriée les bibliothèques, les piscines alors qu'elles étaient la fierté de chaque commune. »

- **Equité-revenu ou équité-service ?**

A l'égalité stricte, le même (même législation fiscale, même pression fiscale sur des critères identiques), on oppose l'équité, la juste différence destinée à adapter les mesures, donc la fiscalité, en fonction d'autres critères : par exemple, des capacités contributives ou des services proposés.

Au niveau des capacités contributives, on peut aussi distinguer les revenus des habitants ou les revenus des communes.

Nombreux sont les enquêtés des 3 agglomérations qui prônent une assiette de la TH sur les seuls revenus des habitants (un peu moins à Albi) :

- « La taxe d'habitation devrait tenir compte des revenus, c'est une taxe injuste. »
Clermont

Peu d'entre eux savent que par le jeu des dégrèvements, le revenu et les personnes à charges sont largement pris en compte dans l'imposition. Il y a là une absence évidente de communication tant au niveau local qu'au niveau national.

Au niveau des communes, ceci se traduit par une volonté d'établir une péréquation en fonction de celles qui ont les plus gros revenus/habitants dans l'agglomération, mais également de celles qui ont plus d'infrastructures que les autres :

- « Certaines communes sont très pauvres en raison du faible nombre d'entreprises sur leur territoire et donc d'une taxe professionnelle globale faible. Il faudrait une meilleure répartition globale des revenus de l'Etat, et ce à tous les niveaux. » (Albi)
- « Il faudrait faire un équilibrage, en vue d'une égalité des communes de l'agglomération face à l'impôt » SQY

Là encore, on note une méconnaissance de la situation de taxe professionnelle « unique » au niveau de l'agglomération. Mais le sentiment qu'il subsiste des écarts de ressources dont l'origine est liée aux entreprises est justifié car les « anciennes » communes riches sont encore compensées pour leurs pertes de produit fiscal. Il est cependant peu probable que les habitants en soient informés.

C'est à Albi, que le souhait d'une meilleure **équité impôt/service** s'exprime le plus clairement :

- « Je considère que je paie trop cher au vu des faibles améliorations dont a bénéficié mon quartier par opposition au centre ville où se concentre la majorité des améliorations réalisées par la commune. Le montant des impôts locaux devrait donc être ajusté par quartier en fonction des différentes améliorations dont ils bénéficient. » Albi

- « Certaines communes sont très impliquées dans le tri sélectif et d'autres le bâclent, alors que c'est un devoir de citoyen. Il faudrait répercuter ces comportements sur les impôts locaux sous forme de bonus-malus. » Albi
- « Pour l'eau, par exemple, ceux qui polluent doivent payer plus ; pour les déchets, ceux qui trient devraient être avantagés ; pour la consommation d'énergie : les quartiers les plus éclairés devraient payer plus cher. » Albi
- « Il faudrait indexer la taxe (...) en fonction de la présence ou de l'accès aux services publics : plus on bénéficie de services, plus on devrait payer. » Albi

Mais, ce sentiment existe aussi à Clermont car la disparité des services entre la ville centre ou la proche périphérie et le reste de l'agglomération, se traduit forcément en termes fiscaux.

- **La solidarité**

Globalement on retrouve souvent l'idée de dire que les communes riches doivent aider les communes pauvres. Comme on l'a déjà indiqué, il subsiste la conscience que la TP est au cœur des disparités. Certains proposent une solidarité par le biais de l'agglomération et d'autres par l'Etat. On note également une volonté de trouver un équilibre entre autonomie et solidarité entre les communes. Les zones rurales extérieures à l'agglomération ne sont pas oubliées :

- « Il existe d'importantes disparités entre les communes. Certaines sont riches parce qu'elles reçoivent une taxe professionnelle élevée alors que d'autres, principalement résidentielles ou plus petites, sont plus pauvres. Il faudrait mettre en place une meilleure répartition des revenus entre les communes, notamment avec celles à 20 ou 30 km d'Albi, très rurales, peu peuplées et donc plus pauvres. » Albi

On reviendra ci-dessous sur la péréquation (question 53).

- **Utopie et nouvelle donne**

Une question ouverte permet aussi de se défouler ou de rêver.

Certains expriment leur défiance envers les élus et les divers niveaux de collectivités, ou bien même une forme de négation de l'autonomie locale :

- « Il faudrait supprimer les communes et que les impôts soient calculés au niveau de la communauté pour que tous soient égaux. Il faudrait aussi supprimer les départements et que tout soit calculé au niveau de la région » SQY
- « Ce serait bien que tout le monde paye pareil. Comme ça si on déménage on paye la même chose » SQY

Par ailleurs, certains regrettent que la redistribution de l'agglomération se fasse parfois selon le pouvoir et le copinage des différents maires au détriment des réels besoins des villes. Ils en déduisent que ce serait mieux que ce soit l'Etat qui redistribue plutôt que l'agglo, introduisant le doute sur la pertinence des décisions décentralisées :

- « Grâce à la CA, il y a une distribution des revenus qui se fait. (...). Le problème c'est que les maires défendent beaucoup leur commune car ils défendent leurs électeurs pour être réélus. C'est une question de pouvoir plus que de justice. Ou alors il faudrait que ce soit l'Etat qui tranche plutôt que l'agglo. » SQY

Une personne propose un seul impôt universel « à tout » faire :

- « Il faudrait qu'il n'y ait plus qu'un seul impôt payé selon le revenu (et que ce soit ensuite réparti entre les différents échelons en fonction des besoins) et que tout le monde le paye. Plus de TVA, d'impôts locaux, etc Avec mes transferts de compétence, de responsabilité, de budget, on ne sait plus ce qui est juste ou pas »

Question 52, 53 :

Comment s'exprime la solidarité entre les communes de l'agglomération?

Entre 70% et 85% des enquêtés considère que les communes sont solidaires

La solidarité s'exprime surtout par les réalisations communautaires :

- « Des aménagements réalisés pour l'ensemble des communes qui ne soient pas localisés uniquement sur Albi, ni sur la même commune. »
- « Dans les choix de sites d'infrastructures, tout n'est pas forcément à Clermont Ferrand : il y a un vrai échange entre les communes.» Clermont
- « La solidarité s'exprime par des projets communs, intercommunaux. »SQY

L'impression qui domine est que l'image financière des villes perdure longtemps au-delà de tout indicateur objectif. Les communes riches, ou celles qui l'ont été le sont toujours et les communes pauvres aussi. Ainsi, Trappes à SQY a l'image d'une ville « pauvre » surtout parce que ses habitants ont des revenus inférieurs à ceux des autres communes. C'est cette commune qui est spontanément citée quand on évoque la solidarité.

Une redistribution financière est rarement évoquée avec une seule citation directe à SQY et Albi, mais plusieurs à Clermont :

- « Les communes les plus riches reversent à celles qui le sont moins ».

La solidarité s'exprime aussi par des décisions communes et des tarifs communs :

- « Les bonnes idées partagées, les projets collectifs, les rapports conviviaux entre différentes communes » Albi
- « Les déchets sont recyclés sur plusieurs communes. Il y a des prêts de salles entre les communes. La solidarité est active au niveau associatif.» Clermont
- « On revendique beaucoup l'harmonisation de tous les tarifs. Pour le moment, ce qui est géré par l'agglomération l'est avec un tarif unique, sinon chaque commune a son tarif.» SQY

La construction de logements sociaux est également citée, de même que des activités sportives en commun.

Pour 15 à 30% des interrogés, les communes ne sont pas solidaires :

C'est à SQY que le nombre de personnes indiquant un manque de solidarité est le plus fort avec 30% alors que dans les deux autres agglomérations il ne s'élèvent qu'à environ 15%. Y a-t-il un tropisme francilien ? Ou tout simplement l'absence d'une ville centre historique et une relation centre-périphérie ou ville-banlieue ancienne. Ceci dit, les thèmes évoqués sont parfois identiques ou proches.

On déplore les intérêts politiques et les rapports de force qui passent avant une vraie gestion commune et solidaire :

- « Plus que la solidarité entre les communes, c'est plutôt la concurrence, les tiraillements entre les unes et les autres qui ressortent ». Albi
- « La communauté n'existe pas vraiment. C'est comme l'Europe. Il n'y a pas de fonctionnement commun. Il suffit de donner un veto pour tout bloquer. La majorité est faible et elle change souvent. ». SQY
- « Aujourd'hui, ce n'est pas réparti en fonction des besoins réels mais en fonction d'un rapport de force entre maires. Certaines communes devraient recevoir plus. Ça devrait être réparti plus équitablement ». SQY

Bref, à SQY, chaque maire essaye de tirer le maximum de la CA en dehors de ce qui lui est déjà attribué. Ainsi chacun veut avoir ses équipements (sports, musique) ce qui amène à des taux de remplissage médiocres et à des dépenses trop importantes. Cet aspect individualiste des communes revient relativement souvent, avec le fait que certaines villes ne veulent pas faire de logements sociaux (SQY). Outre les conflits politiques (problème de la déchetterie souvent évoqué), ce manque de solidarité s'explique par la longueur de la communauté, qui rend très compliqué l'accès aux services pour les villes situées aux extrémités (SQY) :

- « La communauté est mal foutue car elle est très longue. Ceux qui sont à l'extrémité ont moins de chance. Ils n'ont pas de route, de voie ferrée. » SQY

Pourtant, c'est le lot de toutes les grandes agglomérations où les distances sont grandes.

Question 83 :

Certains prônent la gratuité des services communaux, qu'en pensez vous ?

C'est une question sur laquelle les interrogés se sont abondamment exprimés : globalement, il sont contre mais avec de fortes nuances par agglomération : 88% à SQY, 82% à Albi, mais seulement 75% à Clermont.

La moitié des interrogés sont contre le principe de la gratuité totale. Selon eux, cela déresponsabiliserait les usagers, et donc cela aurait pour conséquence d'entraîner des dégradations. Par ailleurs, cela dévaloriserait la prestation fournie, les gens ne donneraient plus de valeur au service rendu. Pour ces raisons, ils estiment que cela « serait une mauvaise chose d'augmenter les impôts pour rendre tout gratuit, car on ne voit plus où va l'argent » :

- « Ce ne serait pas positif. Il faut que l'utilisateur supporte une part du coût du service. Sa participation financière va lui permettre de prendre conscience du coût du service. C'est une sorte d'engagement. » Albi

- « Non, ce n'est pas bien car ceux qui vont les financer, par le biais des impôts, n'en seront pas forcément les bénéficiaires ou les utilisateurs. » Albi
- « Je suis contre car il y aurait des abus. Les services doivent rester payants pour que les gens se sentent concernés. » Clermont
- « Je suis contre. Il faut qu'on se rende compte que les services rendus doivent être payés par quelqu'un. Sinon, ça devient un droit puis un dû. Il faut responsabiliser les gens, même si on les aide. » SQY

Une partie des enquêtés convient néanmoins que la gratuité est envisageable pour les catégories les plus modestes :

- « Sous certaines conditions, pour les familles en difficulté, pourquoi pas » SQY
- « Pour des gens qui n'ont pas les moyens de payer, la gratuité des services est une bonne chose. Mais dans le système dans lequel on vit, il est difficile de prôner la gratuité des services communaux pour tout le monde. » Albi
- « Oui mais uniquement pour les personnes aux revenus très modestes. » Clermont

D'autres, assez minoritaires, souhaiteraient la gratuité uniquement pour certains services communaux liés à l'éducation ou la culture pour les ouvrir à certaines populations plus défavorisées. D'autres évoquent les services indispensables comme les transports et les moyens de locomotion plus écologiques (Vélib') qui devraient être gratuits.

Les personnes se prononçant pour la gratuité totale des services communaux estiment que cela faciliterait l'accès pour tous. Selon eux, même un prix très modique rebute parfois les familles les plus défavorisées.

Question 85 : Etes vous suffisamment informés par votre commune ? Pourquoi ?

Entre 45% et 65% des interrogés disent être suffisamment informés selon les agglomérations. Là encore, le clivage entre les franciliens (45%) et les régionaux (plus de 50%) est significatif. Quelque soit l'agglomération, ceux qui s'estiment suffisamment informés considèrent qu'il n'y a pas de rétention d'informations. Quand on veut avoir l'information, on la trouve :

- « Si j'ai besoin de plus d'informations, je vais les chercher. Il y a assez de choses accessibles à ce niveau-là. » Albi
- « Oui, il y a suffisamment d'informations disponibles. » Clermont
- « Il y a assez d'informations. Il y en a tellement que je n'ai pas le temps de passer des heures à les lire. Quand ils présentent le budget, je pense que c'est sérieux. Je connais des gens qui assistent aux réunions. Et je connais bien le maire (j'habitais là-bas avant), j'ai confiance en lui. » SQY

Pour autant, il transparaît des réponses que c'est peut être le manque de temps et parfois d'intérêt qui justifie la réponse d'être suffisamment informé. Ils avouent en effet ne pas vraiment lire forcément tout ce qui est proposé par la mairie. Si la commune proposait davantage d'explications, il n'est pas sûr qu'elles seraient lues.

- « Oui car même si on multipliait l'information, ça n'intéressait pas forcément plus de monde. » Albi

- « Trop d'info tue l'info. » Clermont

Ceux qui s'estiment insuffisamment informés se plaignent d'un manque de transparence et du flou des informations. On retrouve ceux qui ne comprennent pas ou qui sont méfiants :

- « Beaucoup de choses doivent se passer derrière le dos des gens ». SQY
- « Ça ne sert à rien de nous dire des belles phrases pour nous mentir derrière. On aimerait savoir où va l'argent. » Albi
- « Non, il y a trop de langue de bois, c'est incompréhensible pour les non initiés. » Clermont

Certains expliquent cela par le fait que l' élu est en place pour 6 ans et n'a donc pas de compte à rendre pendant son mandat, sauf à la fin où il veut se faire réélire. On constate également une frustration à n'être que peu consultés.

Certains regrettent la trop grande complexité de l'information et se sentent découragés à l'idée de la lire : « la présentation du budget n'incite pas à comprendre le contenu ».

Des réunions sont certes organisées, mais seuls ceux qui ont le temps de s'y rendre bénéficient de cette information. Le journal local reste apparemment très flou. Il faudrait trouver un moyen de toucher un public plus large.

Question 86 :

Quelles sont les améliorations souhaitables pour mieux informer le citoyen sur la fiscalité locale ?

Il faut noter, une verve et une grande prolixité de la part des enquêtés dans chacune des agglomérations pour cette question. Ils ont des idées sur la façon dont il faudrait les informer, ou bien beaucoup d'opinions positives ou négatives.

Plusieurs idées se détachent :

Utiliser davantage Internet et donc moderniser le mode de communication. Certains proposent qu'on puisse suivre le budget et son évolution sur Internet, qu'on puisse aussi consulter l'état de la dette :

- « Envoyer un courrier/email pour informer régulièrement les administrés de où va l'argent et à quoi il est utilisé. » Clermont
- « Internet devient le moyen le plus sûr. Donc il faut que le prix d'Internet soit abordable pour tous. » SQY
- « On pourrait imaginer qu'on puisse consulter sur Internet l'état du budget (si la commune est endettée ou pas). Comme ça, quand on arrive dans une ville, on sait si on doit construire là, si c'est bien géré. Les réunions ? Non, on ne se déplace pas. Internet est le bon moyen : il ne coûte pas cher, on ne donne pas aux gens s'ils ne veulent pas l'avoir mais si on veut on peut l'avoir. Pour le moment, le site n'est pas super, il y a des progrès à faire. » SQY

Choisir le moment où les gens vont payer les impôts pour les informer des calculs, des orientations et de l'utilisation de leurs impôts :

- « Le mieux c'est de le faire quand on adresse les feuilles d'impôt. Avoir des choses plus claires, moins détaillées, qu'on ait envie de les lire. »SQY
- « C'est quand on paye qu'on doit être informé. Autrement, on n'a pas le temps et il faut repérer l'article qui en parle. Ça devrait être comme une facture quand on paye un service. Ce serait plus simple et tout le monde serait averti. Une revue ? On n'est pas sûr que tout le monde la lise. Alors que sur la facture on est sûr que les gens sont au courant.»SQY
- « Les réunions, les gens ne se déplacent pas. Ils ne lisent pas les docs qu'on leur donne. Il faudrait que ce soit joint à la feuille d'impôt, au moment où ils reçoivent la feuille, là ils liraient. » SQY

Voici en vrac, d'autres suggestions :

- Donner des infos sur le budget plus régulièrement qu'une fois par an,
- Organiser davantage de réunions publiques informatives,
- Vulgariser et rendre plus accessible l'information,
- Donner davantage d'exemples concrets de ce que la mairie effectue avec l'argent des impôts,
- Fournir une information moins politisée (beaucoup pensent que l'information n'est pas neutre, donc pas fiable). Ils voudraient par exemple un récapitulatif des recettes et dépenses de chaque commune de la CA fait par un établissement extérieur et indépendant,
- Avoir une idée du coût réel des services publics.

Mais il faut reconnaître que nombreux sont ceux qui sont désabusés et estiment qu'il ne sert à rien d'améliorer l'information puisque de toutes façons les gens ne s'intéressent pas à ce sujet.

- « Il n'y a pas forcément d'amélioration à faire à ce niveau là. Tout dépend de l'intérêt des personnes sur ce sujet. Si elles sont intéressées, elles feront l'effort d'aller chercher l'information. » Albi
- « Non. Il y a assez de sites Internet et les Mairies ont aussi des informations à ce sujet » Albi
- « On ne peut pas faire grand-chose de plus (il y a déjà des supports papier et Internet) On ne va pas publier les comptes de la mairie ou faire une journée de la fiscalité ! Si les gens s'en foutent ils s'en foutent ! » SQY
- « Je crois que c'est un peu peine perdue. S'intéresser à ses propres comptes c'est déjà la galère (coder et noter toutes ses dépenses c'est difficile) C'est un domaine un peu trop de spécialistes. Pas facile à expliquer. La page de budget ne veut rien dire. On ne se rend pas bien compte du prix des choses (routes, etc...) C'est difficilement explicable. (je ne vois pas comment on peut faire, comment en faire un feuillet, le rendre sexy) » SQY

Néanmoins le désir existe, mais les mesures pour le satisfaire restent indéterminées :

- « Il y a des améliorations à faire mais je ne sais pas vraiment lesquelles.» Albi
- « Je n'ai pas la solution mais je serai ravie que quelqu'un puisse vulgariser l'information, dire stop aux camemberts auxquels personne ne comprend rien! » Clermont

7. LE POINT DE VUE DES RESPONSABLES LOCAUX

Les entretiens tenus avec les responsables locaux, élus et fonctionnaires, ont une tonalité très différente à Saint-Quentin en Yvelines et dans les autres agglomérations, à la fois parce qu'il s'agit d'une intercommunalité déjà ancienne (près de 40 ans) et parce que les responsables rencontrés sont moins directement confrontés aux contribuables ménages. Le rôle de la taxe professionnelle y est plus crucial, le financement des investissements, longtemps compétence quasi exclusive de la ville nouvelle, et l'ampleur de la dette donnent aussi une connotation particulière. Pour ces différentes raisons on présentera d'abord les résultats concernant Albi et Clermont-ferrand et ensuite Saint-Quentin en Yvelines.

Dans un premier temps, on résumera quelques enseignements de ces divers entretiens.

7.1 LES ELEMENTS QUI RESSORTENT DES ENTRETIENS

Les « gouvernants » sont d'abord des managers : on gère, on taxe, on travaille

Dans les trois collectivités, les responsables sont d'abord préoccupés par l'équilibre de leur budget et par les moyens de financement des politiques (au sens large) qu'ils souhaitent mener : politique d'investissement, politique de service pour les populations, politique de solidarité communautaire. L'individu, le citoyen s'efface derrière l'usager et le contribuable qui vont permettre d'opérer les financements. La contribution apparaît comme un droit indiscutable qui va justifier la mise en place de suivi des contribuables aussi professionnels (SQY) que ménages (Clermont).

A chaque niveau, commune ou communauté, les responsables locaux sont gardiens des intérêts de leurs habitants, considérés presque comme leurs actionnaires. Cohérent avec le principe constitutionnel de l'autonomie financière locale, il s'agit de gérer au mieux les affaires de la commune ou de la communauté. Ainsi, on veillera à limiter de trop gros transferts communautaires (Albi) et on ne mettra pas en commun des avantages particuliers (l'eau à Albi et à Clermont).

Mais bien entendu, cette présentation est aussi caricaturale. Dans toutes les agglomérations, l'habitant n'est pas qu'une « vache à lait » de contribuable, il est aussi un usager auquel on souhaite apporter un niveau de service de qualité (Clermont, Albi), en prenant en compte des situations sociales, par exemple en termes de tarification (Albi et Clermont). Des stratégies fiscales sont ainsi mises en oeuvre.

L'absence de face à face

Les comportements s'expliquent par l'absence de face-à-face entre les responsables et les contribuables. Ceci comporte plusieurs aspects :

- le premier, le plus connu est la gestion par les services de l'Etat des Impôts et du

- Trésor de la fiscalité locale ; il en résulte que les réclamations n'arrivent même pas jusqu'aux gouvernants ;
- le second, est la globalité de l'impôt qui sert à l'équilibre du budget de façon indifférenciée et donc incompréhensible et opaque.

Les gouvernants sont « protégés » des contribuables.

Au contraire, dès que l'on aborde des services identifiés avec une tarification particulière (eau, cantine) voire une fiscalité particulière (ordure ménagère), de ce manque de face-à-face naît un besoin de justification, de communiquer, d'explication, d'égalité de traitement.

Sur la base même des avis des gouvernants (mais on retrouve des idées similaires dans les enquêtes des habitants), la sensibilité du contribuable est d'autant plus forte que la relation est directe entre le service et le prix (tarif ou fiscalité), alors que la fiscalité apparaît comme une fatalité aux contreparties vagues qui ne justifierait pas la nécessité d'une politique de communication.

L'intercommunalité n'a pas tenu ses promesses

« La TPU est un marché de dupe » dit-on à Clermont. D'abord, il y a eu tous les avatars de la taxe professionnelle (disparition de la part salaires, exonérations successives des investissements nouveaux, etc.), et ensuite et surtout des effets d'annonce non concrétisés. La croyance dans une TPU qui devait réaliser l'égalité de ressources fiscales entre les communes est apparue comme une illusion naïve. Les communes ont mis quelques années à se rendre compte que la loi de 1999, comme la loi ville nouvelle de 1985 qui avait créé la TPU, garantit d'abord aux communes « riches » leurs ressources. L'expérience des villes nouvelles et des 10 premières années de la loi Chevènement montre qu'il faudra encore 20 à 30 ans pour lisser les écarts de ressources, sauf nouvelle législation. Mais c'est déjà un progrès par rapport aux 40 dernières années pendant lesquelles on n'a pu que constater l'écartement des ressources.

Bien entendu, la simultanéité de la loi Chevènement et de la suppression de la « part salaires » de la TP, brisant sa dynamique, a immédiatement mis à mal le processus espéré de l'intercommunalité.

Les exemples de l'eau et des ordures ménagères, services urbains essentiels montrent qu'ils sont encore peu intercommunaux. L'eau est assez emblématique : des villes qui ont négocié il y a longtemps ou qui ont des sources abondantes (Albi et Clermont, Royat), n'ont pas forcément envie de partager ces avantages. L'assainissement se discute, les ordures ménagères s'intercommunalisent. Dans un tel contexte, SQY se distingue avec l'eau et l'assainissement en compétences déjà anciennes (ville nouvelle oblige) alors que les ordures ménagères ne sont pas communautaires.

7.2 ALBI ET CLERMONT-FERRAND

La fiscalité ménage est au cœur de la réflexion fiscale des centres-villes

La fiscalité est « l'outil ultime »

La différence de point de vue entre les villes-centres et les responsables d'agglomération s'exprime par rapport à la fiscalité dont ils disposent :

- L'agglomération de SQY raisonne surtout à partir des entreprises et de la TP qui est sa fiscalité principale,
- Les villes d'Albi et de Clermont raisonnent à partir des taxes « ménages ».

Pour ces dernières, les responsables des deux villes remarquent que récemment, ce sont justement les taxes « ménages » qui ont connu les variations les plus importantes ; leur point de vue s'explique par des causes diverses :

- d'une part, elles voient les transferts en provenance de la communauté d'agglomération stagner (Albi, Clermont),
- les transferts de l'Etat progressent peu (Albi et Clermont),
- en revanche les impôts ménages qui bénéficient d'une actualisation automatique annuelle apparaissent comme plus dynamiques car les bases sont alimentées par des variations physiques (nouveaux logements) et nominales. Pour la première fois en 2009, les taxes ménages augmentent plus vite que la TP (Albi).

Les produits de la tarification pourraient représenter une source de revenu mais n'ont pas de grande flexibilité :

- « Certains tarifs sont contrôlés par des tiers comme la Caisse d'allocation familiale pour les crèches » Clermont
- « D'autres tarifs concernent des services sociaux qui n'ont pas de grande marge de manoeuvre. » Clermont
- « La principale difficulté consiste à maintenir la situation tout en prenant en compte les situations sociales : d'un côté, il faut que tous paient, c'est une question de justice, mais on ne peut pas laisser les gamins à la porte de la cantine. Par conséquent, nous n'avons pas retenu le pré-paiement, et nous privilégions une approche de traitement social par famille. Quand c'est trop dur, nous demandons l'intervention du CCAS, mais il faut qu'ils paient ! » Albi
- « La ville tente d'harmoniser les quotients familiaux²⁵ (QF) mais ce n'est pas facile. Il y avait 5 tranches, ce qui entraîne des sauts importants d'une tranche à l'autre. Nous cherchons une forme de linéarisation qui lisserait les ressauts » Albi
- « De toute façon, il faut d'abord se poser la question de l'arbitrage du financement par l'usager ou le contribuable » Clermont.

Finalement :

- la « variable fiscale ménage est l'ultime outil pour équilibrer le budget et faire des choix » (Clermont).
- « La variable fiscale est l'ultime liberté des élus » (Clermont).

²⁵ Le QF est le rapport entre le revenu du foyer et le nombre de part. La définition du revenu ainsi que celui du nombre de part peuvent différer d'une commune à l'autre.

Dans ces conditions, on comprend que toute l'attention fiscale se soit portée sur les impôts ménages.

La TP et les transferts de la communauté d'agglomération

Concernant les transferts de la CA, la stagnation était en partie prévisible par les effets de la loi de 1999 :

- l'attribution de compensation qui contrebalance les pertes de bases TP ne devait pas être indexée, sauf modifications des transferts de compétences,
- La dotation de solidarité communautaire (DSC), transfert complémentaire lié à la dynamique TP, s'est trouvée bloquée en 2004 à Albi, elle évolue moins vite à Clermont et son mode de calcul est en train d'être entièrement revu à SQY ; en outre, la DSC sera bloquée lorsqu'une des communauté passera en fiscalité mixte²⁶.

La base TP s'est trouvée sans dynamique :

- « La TP est en débandade depuis DSK et la perte de la part salariale de 1999. De nombreuses entreprises ont pris des experts fiscaux pour payer moins²⁷. Au total la base TP a baissé de 1% pendant que la fiscalité ménage a augmenté de 3-3.8%. C'est normal, 53% des bases sont plafonnées à la valeur ajoutée²⁸ ». (Clermont).

Il existe un pacte Clermont-Communauté mais les recettes TP stagnent, elles ont même baissé en 2008 de 1,8M€. « Finalement, la TPU est un marché de dupe ! Les élus communautaires veulent passer en fiscalité mixte. ».

On notera qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Par exemple, en 2006 la DSC a augmenté de 20%, passant de 5,2 M€ à 7,7 M€²⁹. On remarque aussi que les modes de calculs ont tendance à se stabiliser dans le temps, ce qui est normal. Ainsi à Clermont, seule la variation de DSC fait l'objet d'une mise à jour annuelle et non l'ensemble des dotations, ce qui permet de stabiliser les ressources des communes.

²⁶ La fiscalité mixte se différencie de la fiscalité 4 taxes par le fait que la communauté disposant déjà de la totalité de la TP du territoire impose aussi, à la marge, les 3 autres taxes qui sont essentiellement communales.

²⁷ En fait, le recours à des experts fiscaux n'est pas nouveau. Il existait déjà du temps de la patente, avant 1975 lorsque le tarif patente comprenait 3.600 références, 3 tableaux et des valeurs locatives dites 1947 ! Or, pour prendre un exemple, la valeur locative d'un ordinateur en valeur 1947, époque où de tels équipements n'existaient pas, laissait un large espace de discussion. Les conseils aux entreprises n'ont pas cessé tout au long de l'histoire de la TP avec une course entre le législateur et les experts, le premier tentant à chaque fois de contrecarrer les trouvailles des seconds. On citera par exemple la prise en compte des immobilisations brutes (valeur historique des équipements sans amortissements) : pour alléger le poids des investissements qui s'accumulaient au cours des années, les experts ont imaginé de revendre la société à une nouvelle entité qui rachetait comme il se doit à la valeur nette (on ne rachète les équipements qu'en état de marche et après amortissement). Un texte de loi a prévu au bout de quelques années qu'en matière de TP, la base fiscale reste au moins égale à 80% de ce qu'elle était avant la cession.

²⁸ Les entreprises bénéficient d'un plafonnement : la TP ne doit pas être supérieure à 3,5% de la valeur ajoutée (la TP représente en moyenne nationale 2,2 % de la valeur ajoutée). L'Etat prend en charge la différence par un dégrèvement. Normalement, les communes n'en pâtissent pas, sauf partiellement depuis 2007.

²⁹ Délibération du Conseil communautaire du 27 octobre 2006.

Le suivi TP

A Albi, la TP reste suivie par la ville-centre car le Maire est aussi Président de la CA comme à Clermont. Cependant, dans cette dernière agglomération, le découpage du suivi fiscal est plus strict entre ville (impôts ménages) et communauté (TP). La structure de l'emploi explique probablement les différences de gestion managériale : à Clermont où il existe quelques entreprises dominantes dont l'évolution TP est en partie bridée par le plafonnement à la valeur ajoutée (notamment Michelin et la Banque de France), la ville se concentre sur les ménages, laissant à la CA le suivi TP. A Albi, l'ensemble de l'agglomération a pâti des pertes de base liée à France Télécom³⁰ et à EDF (fermeture de la centrale à charbon liée à la Découverte de Carmaux³¹).

Optimisation fiscale

A Clermont, la municipalité est engagée dans une recherche d'amélioration des ressources fiscales. Il revient à l'équipe financière de trouver des solutions pour optimiser l'impôt avec notamment :

- une nouvelle politique d'abattement, avec la baisse programmée de l'abattement à la base de 26% à 10% en 2 exercices, dont la conséquence sera d'augmenter la valeur locative nette (VLN), procurant un plus grand rendement fiscal à champs constant ;
- le recensement de la TH des personnes morales qui y sont soumises comme les entreprises de presse (la Montagne), la Chambre de commerce (CCI), et même le Centre national de formation du personnel territorial (CNFPT) ;
- la récupération « de quelque manquements des services fiscaux », en accord avec ceux-ci, sur la base d'un plan d'action qui s'appuie sur les bonnes relations qu'entretient la Ville avec les services fiscaux ; la ville a opéré le recrutement de vacataires, ce qui semble rentable, car on évalue les pertes à récupérer à environ 1M € chaque année.

La ville se défend de n'être qu'âpre au gain fiscal : elle considère que non seulement elle récupère de l'argent mais en plus elle améliore l'équité fiscale puisqu'elle réintègre des contribuables qui échappaient à l'impôt.

A Albi, le Maire reconnaît que la politique fiscale est timorée, par exemple, en termes d'abattements : ils sont anciens et on ne les a pas touchés depuis longtemps. Pourtant, ils sont très élevés, ce qui entraîne une valeur locative nette (VLN) faible et explique en partie des taux de TH élevés selon les responsables albigeois³². Mais, de toute façon, il n'y a pas de débat sur les abattements. On ne communique que sur le résultat global : c'est 330€ par habitant.

³⁰ La privatisation partielle de France Télécom s'est traduite par l'imposition à la TP de l'entreprise, mais la conséquence a généralement été négative pour les collectivités. L'Etat a repris par le biais d'une diminution de la DGF le produit fiscal, mais avec de nombreux cas de fermeture d'établissement de France Télécom ; le produit fiscal disparaît aussi tandis que le prélèvement de DGF subsiste.

³¹ La dernière exploitation de la mine de charbon de Carmaux s'est terminée par une exploitation à ciel ouvert, appelée la Découverte.

³² En fait, le taux de TH de la ville d'Albi est élevé par rapport au département du Tarn (3 points au dessus de la moyenne) mais pas par rapport à la moyenne nationale. C'est plutôt le taux de foncier bâti qui est très élevé, or le FB n'est pas concerné par la politique d'abattement.

La stratégie fiscale s'exprime à Albi uniquement par des taux qui ne doivent pas évoluer plus vite que l'inflation. Pourtant, le produit augmentera plus vite du fait plus vite que l'inflation par la conjugaison des taux avec l'actualisation des bases et des nouveaux locaux.

la solidarité par la dépenses

Ce type de solidarité est efficace selon Clermont à quatre niveaux :

- au niveau des grands équipements construits en périphérie de la ville et donc « partageables » avec les communes de l'agglomération comme le DOJO de Ceyrat, ou la nouvelle médiathèque à Cournon ;
- au niveau de chaque commune, une enveloppe pour les équipements communautaires de proximité avec un droit de tirage pour des équipements d'un coût maximum de 1,5 M€ (subvention + ville) ;
- le système de transport qui bénéficie à toutes les communes et presque sur tout le territoire avec un tarif unique (abonnement mensuel de 20€/mois). Il est vrai que les transports dépendent non pas de la CA mais d'un syndicat constitué avec une commune limitrophe en sus de la CA. Son financement est assuré en grande partie grâce au versement transport (VT) payé par les entreprises et administrations de l'agglomération de plus de 9 salariés au taux de 1,7%. Les collectivités ne contribuent au fonctionnement des transports urbains clermontois qu'à hauteur de 5% alors qu'en moyenne ce chiffre est de 35% en France³³. Il est probable que le syndicat va se fondre prochainement dans la CA.
- un service des ordures ménagères adapté à l'agglomération avec un taux unique de taxe (TEOM), et la convergence des taux des communes vers le taux de Clermont qui est l'un des plus bas du département (6,33% en 2006).

La solidarité à Clermont se construit par la recherche de mixité sociale dans tous les quartiers. Au total, la ville compte 27% de logements sociaux. Il existe aussi un dossier ANRU avec un budget de 200 M€ transformant le locatif vers l'accession.

A Albi, l'intercommunalité est encore très récente. Selon le Maire et Président, l'objectif est de limiter les conséquences sur la ville-centre en ne transférant pas trop de compétences et donc de dépenses. Cela s'est traduit à l'origine par une AC très élevée³⁴. Le risque d'un transfert de compétence serait de devoir mettre toutes les communes de l'agglomération au niveau de service de la ville-centre : l'augmentation des dépenses qui en résulterait serait financée par les habitants ou les professionnels de la ville-centre qui représentent l'essentiel des contribuables. Pour le Maire et Président, il y a deux logiques :

- « le point de vue financier : ne pas déstabiliser les finances des communes, pas de dérégulation ; il faut rappeler qu'il n'y avait pas de culture d'agglomération ; la

³³ Web : www.cyberbougnot.com, « Clermont-Ferrand : Augmentation des impôts pour financer les transports publics », par Bertrand, le 17 octobre 2008

³⁴ Rappelons que l'attribution de compensation est égale à la perte de TP diminuée des dépenses transférées. Moins il y a de transferts, plus l'AC est élevée.

communauté a été créée *ex nihilo* ; il n'y avait aucune politique homogène auparavant, pas d'harmonie politique ;

- et toujours voter à l'unanimité ce qui suppose des compromis pour arriver à un consensus »

Mais, le Maire considère qu'il y a déjà eu aussi des actions fortes en termes de développement économique avec la technopole et surtout avec les budgets annexes (transports collectifs, assainissement, OM) :

- « Il y a 17 communes et pas de perdantes. Personne n'est malheureux : le recensement a été bon pour tout le monde (peut être qu'Albi a progressé moins que les autres)
- Le point le plus important de l'intercommunalité, c'est d'être l'endroit où se pratiquent la synthèse, le consensus, ce dont on a le plus besoin en France ».

Communication fiscale

A Clermont, il n'y a pas de service destiné à l'accueil des contribuables. Les responsables locaux considèrent que cela n'est pas nécessaire. Ils disent ne recevoir qu'une vingtaine de lettre de réclamations ou de protestation par an. Ils pensent que le bureau d'accueil de l'administration des Impôts est suffisant. Les habitants ont l'air d'accepter à la fois la pression fiscale et le niveau de service. Ils arguent aussi de l'existence de l'Ecole Nationale des Impôts, située à Clermont ou de la Faculté de Droit. Toutefois, on peut douter de l'utilité de ces centres de formation pour les contribuables.

A Albi, non plus il n'y a pas de bureau de la fiscalité. Là encore, il y a très peu de réclamation : « Peut être 5 par an... ». Pour les responsables, le maire a défini la politique fiscale par la maîtrise des taux mais pas de leur niveau ; c'est l'évolution qui compte, pas le niveau. Ils considèrent que :

- « de toute façon, tout le monde dira qu'il paie trop d'impôts, mais personne ne proteste... Le maire ne reçoit jamais de récrimination à ce sujet. Peut être qu'ils n'osent pas. Pourtant, le taux du foncier est élevé, c'est vrai, mais les prix de l'immobilier ont cru encore plus vite que la fiscalité. Evidemment, cela va changer avec la crise... »
- « en gros, la fiscalité locale est mal calculée, inégalitaire mais tout le monde paie, alors que l'impôt sur le revenu, 50% seulement des ménages le paient, et encore, ceux qui devraient le payer profitent de défiscalisation... ».

Le Maire ne se souvient pas avoir été apostrophé sur la fiscalité, en tout cas, rien à voir avec les réclamations en termes de voirie. Il pense que ce que veulent les habitants **c'est en avoir pour leur argent**. Il ne ressent jamais de critique sur le niveau des dépenses : « On aurait pu me dire que certains équipements étaient trop dispendieux (médiathèque, aménagement des espaces urbains), mais non, ils apprécient la qualité ; les habitants semblent comprendre que la qualité se paie, car la qualité c'est différent du luxe qui ne sert pas... bref les habitants sont très tolérants en ce qui concerne la fiscalité ».

De son point de vue, le Maire considère qu'il a bien su résister à la gratuité des services, « pas de démagogie, pas de m³ d'eau gratuits comme au Séquestre, pas de transport gratuit ». Mais il admet qu'il n'a pas bouleversé ce qu'avaient mis en place ses prédécesseurs. Il est partisan de « changer le curseur lentement, pas de réforme brutale ... mais plutôt la recherche d'une paix fiscale ».

En revanche, le Maire est conscient que les professionnels ont une vision différente. Selon lui, il faut distinguer :

- « les entreprises à un seul établissement qui comprennent la vie locale et ne rouspètent jamais ou très peu lorsqu'ils paient leur taxe professionnelle,
- les entreprises à plusieurs établissements mais encore familiales ; elles comprennent aussi car elles font de la pondération entre les divers sites d'implantation,
- le pire, c'est le cadre, surtout d'une firme internationale qui n'arrive pas à faire comprendre à sa hiérarchie la situation : il doit justifier une dépense qui est incompréhensible dans le Middle West ou à Tokyo, voire à Courbevoie. »

Le prix des services

Si la fiscalité proprement dite est peu discutée, et si la ville communique peu, il n'en est pas de même pour le prix des services. A Albi, on constate deux tendances : communiquer sur

- le prix de l'eau ou sur la TEOM, services auxquels les habitants sont très sensibles, voire les taxes d'urbanisme (Taxe Locale d'Equipement, par exemple), non négligeables,
- et le niveau des services.

Il faut savoir que si une partie de l'assainissement est une compétence communautaire, partagée entre les réseaux structurants (la CA) et les réseaux communaux, l'eau est restée une compétence communale.

La ville communique beaucoup sur le prix de l'eau gérée en régie directe, un des moins cher du bassin Adour Garonne. Elle pense que c'est plus important en termes de pouvoir d'achat : 120 m³ à 2,136³⁵ € m³ représente une facture de 300€, similaire à une cotisation de taxe d'habitation.

La ville a choisi une part fixe faible (11€), mais pas de gratuité des premiers m³ alors qu'au Séquestre (qui fait partie de la même CA), les premiers m³ sont gratuits mais la part fixe est de 86€. Albi s'interroge sur son modèle et sa communication car, apparemment, ce dont les usagers se souviennent c'est « que c'est gratuit ... » alors que pour une même consommation la facture est plus salée au Séquestre. Bref, la communication est difficile. Il est vrai que pour comprendre le prix de l'eau il faut connaître l'histoire de chaque approvisionnement : Albi dispose d'une ressource abondante et peu coûteuse, les autres s'approvisionnent auprès d'autres sources dans des conditions négociées autrement, à d'autres périodes. Les comparaisons sont donc difficiles...

³⁵ Tarif 2006 pour une moyenne AG de 3,04, 2,49 en, 2008 ; les prix s'entendent assainissement redevance CA et ville compris.

A Albi, la gestion des ordures ménagères est en pleine réorganisation. L'évolution de la législation a obligé à raisonner non plus en termes de produit attendu mais en termes de taux. Il a fallu en même temps calculer les taux communaux correspondant aux anciens produits et définir un taux communautaire puisque les OM sont une compétence de la CA. C'était d'autant plus difficile que l'assiette de la TEOM est la même que le foncier bâti (50% de la valeur locative brute³⁶) avec des valeurs locatives moyennes dans un rapport de 1 à 2. Finalement, 3 zones ont été créées avec 3 taux, en essayant de lier les taux avec des niveaux de services rendus, mais on n'y est pas parvenu. Par exemple, Albi a un seul taux de TEOM mais il existe plusieurs niveaux de service (5 /7 ou 2/7³⁷) car Albi aussi a des zones semi-rurales ou urbaines sur son propre territoire. La redevance OM qui peut être définie par le niveau de service a été évoquée mais pas étudiée. Il est vrai qu'il existe peu de solutions efficaces en termes de redevance.

On a vu qu'à Clermont, le taux intercommunal de la TEOM converge vers le taux de la ville-centre apparemment sans problème.

7.3. SAINT-QUENTIN EN YVELINES

A SQY, contrairement aux autres sites, la priorité des entretiens « professionnels » a été donnée aux responsables communautaires et non communaux. Ceci s'explique par le fait que la ville est polycentrique et qu'il aurait fallu prendre contact avec au moins quatre maires dans l'objectif de couvrir un échantillon assez complet de situations. Nous avons considéré que SQY donnait l'occasion d'entendre les voix de responsables locaux dans une intercommunalité parmi les plus anciennes ayant mis en pratique la TPU (taxe professionnelle unique).

Pour saisir les fondements des positions des élus et responsables locaux, nous rappelons la problématique financière de la communauté : le partage des ressources entre les collectivités, le rôle du partage des compétences prévues par la loi.

SQY est une intercommunalité relativement ancienne, puisqu'elle a débuté sous la forme d'un syndicat communautaire d'aménagement (SCA) en 1973. Le SCA avait presque tous les attributs financiers d'une commune sur une zone d'agglomération nouvelle (la ZAN) et percevait notamment les quatre taxes locales (TH, TP et les deux taxes foncières bâtie et non bâtie). Depuis 1985, le SCA transformé en SAN (syndicat communautaire d'aménagement) ne perçoit plus que la TP. Plusieurs transferts ont alors été nécessaires : la TH et le FB perçus par le SCA ont été rendus aux communes et la TP perçue dans les périmètres hors ZAN par les communes a été affectée au SAN. En même temps, le partage des compétences a entraîné des dépenses supplémentaires des uns et des autres. Finalement, tous les transferts ont été cristallisés dans une dotation de coopération versée par le SAN aux communes en fonction des calculs. Cette dotation a été révisée par une loi de 1990 prenant en compte divers facteurs de dépenses (population, enfants scolarisés, logements

³⁶ Ou Revenu foncier ou revenu cadastral.

³⁷ C'est-à-dire avec des tournées 5 jours sur 7 ou 2 jours sur 7.

sociaux) et de ressources (potentiel fiscal). Ce système anticipait les dotations prévues dans loi Chevènement avec une différence majeure : elle était indexée sur l'évolution du produit de la TP qui fut très dynamique.

La loi de 1999 avait prévu des critères et modalités différentes, avec par exemple la fixité de l'attribution de compensation (AC) contrebalançant les pertes de recettes TP. SQY a du aménager le système de 1990 afin qu'il corresponde aux critères de la nouvelle loi permettant ainsi au SAN de se transformer en communauté d'agglomération.

Aujourd'hui, les communes perçoivent une AC correspondant à l'ancienne dotation de coopération et une dotation de solidarité communautaire (DSC) couvrant, d'une part, les diverses dotations spécifiques à SQY perçues antérieurement (dotation patrimoine, dotation politique de la ville) et d'autre part, apportant une garantie d'évolution³⁸.

Au niveau des compétences, SQY a évidemment celles des communautés d'agglomération mais a hérité (au moins par l'usage) du partage prévu par la loi de 1985 : le SAN s'occupe du développement et du financement des équipements, les communes prennent en charge le fonctionnement des services et des équipements. Le SAN avait notamment conservé l'ensemble de la dette de la ville nouvelle... qui est remboursée par la CA aujourd'hui.

On comprendra que les positions acquises en 30 ans de ville nouvelle sont susceptibles d'être révisées selon les perspectives financières de l'agglomération. La synthèse, ou plutôt l'analyse encore provisoire des entretiens est organisée autour de neuf thèmes :

- le rôle des impôts selon les responsables,
- les équipements et leur financement, l'autre face de la TP,
- le financement des investissements proprement dit et la dette,
- aspects de la Péréquation et de la solidarité,
- conséquence sur la fiscalité ménage,
- l'Etat aide peu ou mal,
- l'avenir de l'agglomération,
- y a-t-il une conscience unitaire ?

Rôle des impôts : la TP

- Les responsables rappellent leur vision du rôle des impôts et notamment de la taxe professionnelle qui est l'impôt de la communauté, les communes percevant les taxes dites ménages.
- Pour eux, la justification de la taxe professionnelle, quoiqu'en disent les Présidents de la République successifs est pleine et entière. La TP est la continuation du paternalisme des entreprises de la fin du XIXe siècle qui s'exprimait par la création de corons et de cités ouvrières. Comme aujourd'hui, aucune entreprise ne pourrait prendre en charge individuellement de tels coûts sociaux, il revient à la TP d'opérer une sorte de mutualisation entre entreprises, chacune finançant (sans le savoir ou en pleine conscience) une partie des équipements dont bénéficient leurs salariés.
- Ils regrettent d'ailleurs que la TP soit de plus en plus payée par l'Etat (en moyenne

³⁸ Délibération du 17 septembre 2003.

35%), c'est-à-dire par les ménages.

- Consciente de l'attractivité qu'il faut conserver par rapport aux entreprises, la communauté est prudente en termes de taux : le taux de TP n'a pas bougé depuis 2005 (18,40%). La CA n'est donc pas concernée, pour le moment, par les nouveaux dispositifs qui mettent à la charge des collectivités les hausses des taux pour les entreprises qui bénéficient du plafonnement TP à la valeur ajoutée³⁹.
- Les responsables ne semblent pas inquiets quant à la stabilité de leur parc d'entreprises. Ce propos est un peu tempéré pour les entreprises en relation avec l'automobile (Renault et sous-traitants).
- Par ailleurs la capacité de croissance de SQY reste conséquente ; il y a encore 130 ha à urbaniser et des possibilités de construction pour 5.000 à 6.000 logements ; on pourrait « faire » encore 1000 logements par an... en principe...car la crise va probablement ralentir les rythmes de croissance.
- En termes d'activités, de « grands comptes » se sont encore installés sur la ville avec par exemple EADS à Elancourt, et le siège de Sodexo à Guyancourt ; et il faut compter aussi avec le développement du « cluster » de Saclay⁴⁰ pour lequel SQY est concerné.

Les équipements et leur financement, l'autre face de la TP

- Pour les responsables, le produit de la TP n'est pas une fin en soi. Il est nécessaire vu le partage des compétences et des ressources. Sa fonction est d'assurer le financement des investissements (et la dette qui en résulte) et la péréquation entre les communes.
- La quantité d'**équipements** et de services est diversement appréciée : tous reconnaissent qu'ils sont nombreux, mais certains considèrent que la ville est suréquipée, avec des équipements parfois sous-utilisés.
- En même temps, il reste des projets d'envergure communautaires à réaliser qui représentent des enjeux importants et des dépenses lourdes : un vélodrome, un transport en site propre entre Trappes et Saclay dans le cadre de l'OIN de Saclay.
- La question du poids respectif entre les équipements communaux et communautaires est posée.

Financement des investissements

- Il faut trouver de nouvelles marges de manoeuvre avec la mutualisation des moyens financiers, ceux des communes s'ajoutant à ceux de la CA.
- Le SAN puis la CA ont pris en charge la totalité (ou la quasi-totalité) des équipements.
- Les responsables réfléchissent à l'hypothèse d'un changement de système avec des communes qui reprendraient la programmation de leurs équipements, la CA

³⁹ Rappelons qu'il s'agit des entreprises surtout industrielles qui devraient payer une TP supérieure à 3,5% de leur valeur ajoutée alors que la moyenne se situe autour de 2%.

⁴⁰ Le projet de cluster scientifique et technologique sur le Plateau de Saclay est une Opération d'Intérêt National (OIN) qui recouvre une vingtaine de communes et se structure autour de deux grands territoires de projet : le « Triangle Sud » (triangle Saclay bourg, Soleil, Polytechnique auquel sont adjoints les établissements scientifiques de Jouy en Josas), la zone de « Satory - La Minière » qui jouxte SQY.

intervenant financièrement avec des fonds de concours (subventions)⁴¹. Il reste à trouver et mettre la méthode en place !

- Pour certains, les communes ont une capacité financière : il faut les amener à financer les équipements, à se « responsabiliser » sur leurs coûts, à asseoir mieux la pertinence des choix qui n'est pas assurée actuellement.
- Auront-elles la capacité à faire ? La capacité de maîtrise d'ouvrage est encore aujourd'hui presque entièrement entre les mains de la CA. Certaines communes devraient y arriver mais peut être pas les moins peuplées : Voisins et La Verrière.
- La difficulté est d'imaginer un « guichet » annuel de subventions pour des équipements qui se réalisent sur plusieurs années.

La dette

- La dette de la CA est élevée, et celle de Trappes aussi. Dans ce dernier cas, cela provient du rachat par la commune du parc social détenu par une SEM.
- SQY prend des risques avec sa dette qui n'est que la contrepartie des investissements réalisés à l'attention d'une population nouvelle ou démunie.
- « La dette, ce sont des écoles, des crèches. C'est normal, nous pensons aux générations futures et la CA mutualise la dette pour les communes. En quelque sorte, nous continuons le modèle ville nouvelle ».
- « Or, en ne tenant compte que du Potentiel fiscal élevé de SQY pour amoindrir sa dotation d'intercommunalité versée par l'Etat, on oublie à quoi sert ce potentiel : rembourser la dette énorme de la ville nouvelle. On devrait prendre aussi le critère de la dette et aider les communautés endettées. Ou alors, tenir compte aussi du revenu moyen des habitants : Trappes n'est pas Neuilly ! Il faut prendre la richesse de la CA mais aussi sa dette ».

Péréquation et solidarité

- L'AC et la DSC ont dû retrouver le niveau de la dotation de coopération, c'était la condition du passage en CA. « On s'est débrouillé avec une garantie de ressources pour les communes. On a inventé une sorte de DGF territoriale ».
- « Avec la transformation du SAN en CA, il fallait que tout le monde retrouve ses petits ».
- Les transferts vers les communes sont composés de l'AC (environ 20 millions) et de la DSC (environ 11 millions). Celle-ci est importante car c'est elle qui reprend beaucoup de transferts comme la dotation patrimoine, des dotations diverses, la dotation politique de la ville. Grâce à celle-ci, la DSC va bien vers les communes qui en ont besoin, c'est-à-dire Trappes par exemple.
- En gros, un quart du budget communautaire est renvoyé vers les communes sous diverses formes.
- La DSC a augmenté plus vite que les ressources de l'agglomération ou de la CA. Il faudrait une nouvelle réflexion sur la DSC qui soit globale sur l'ensemble des ressources et des dépenses de l'agglomération.

Conséquence sur la fiscalité ménage

⁴¹ Une analyse récente réalisée par la chambre régionale des comptes (CRC) pousserait dans ce sens.

- La TH n'est pas trop lourde par rapport aux services offerts par les communes.
- C'est l'équilibre de la fiscalité : SQY est riche en TP, en conséquence les impôts ménages n'ont pas augmenté. La redistribution des ressources permet un certain équilibre, pourquoi pas ?
- L'agglomération est « la vache à lait » des communes.
- Peut être faudrait-il un impôt plancher, un impôt ménage plancher, que les communes ne laissent pas toute la fiscalité sur les entreprises.
- Ou alors passer à la fiscalité mixte⁴². Pourquoi pas, si c'est une solution. Car aujourd'hui, c'est la crise à SQY et il faut redistribuer les cartes.
- De toute façon, plusieurs responsables pensent que les citoyens sont dans la confusion à propos des impôts locaux : à qui on paie, qui perçoit, qui vote, etc...⁴³

L'Etat aide peu ou mal

- « Bercy ne supporte pas l'indépendance des collectivités, il ne supporte pas parce qu'il ne contrôle pas. »
- Les relations avec les **services fiscaux** sont tendues :
 - o Les responsables restent « choqués » par la loi de 1999 sur la TP faisant disparaître la part salaires de la TP. La raison principale repose sur le fait qu'un établissement énorme s'est installé en 2003 : le technocentre Renault. A ce moment là, une part des salaires était encore taxable, mais, à partir de 2004, seules les bases existantes en 1999 ont été compensées, et donc pas Renault qui n'était pas encore là.
 - o les compensations sont donc restées bloquées sur 1999.
 - o et en plus, la TP de Renault aurait été mal évaluée en 2001.
- « Les services fiscaux ne donnent pas d'informations fiables : SQY dépend de 6 ou 7 secteurs d'assiette, il est difficile d'être en contact avec chacun d'eux et de faire la synthèse ».
- « Depuis l'arrêt Pantin⁴⁴, les relations sont quasi-nulles avec les services fiscaux. Par exemple, en 2008, « ils » ont fait une erreur de 1 million € sur la TP. Ils avaient compté deux fois la même entreprise. « Ils » ne se sont même pas excusés pour la double imposition dont la commune n'était pas responsable⁴⁵... »
- « La perte de bases sur France Télécom passe aussi mal⁴⁶. »
- « Il y a beaucoup de rôles supplémentaires (2 à 3 millions €). Cela déstabilise le budget qui doit être voté en équilibre sans en tenir compte. Tout cela parce qu'il y a plein d'erreurs dans les bases. Enfin, les services fiscaux prennent quand même en

⁴² La CA voterait la TPU et une fiscalité 3 taxes sur l'ensemble du territoire.

⁴³ Cela ne correspond pas aux résultats de l'enquête.

⁴⁴ L'arrêt Pantin, est un arrêt du Conseil d'Etat qui concerne la compensation de l'abattement général de 16% de la TP institué en 1987, la DCTP. L'arrêt oblige l'Etat de prendre en compte pour la DCTP non seulement des rôles généraux mais aussi des rôles supplémentaires de 1987.

⁴⁵ Les collectivités continuent de croire que le produit fiscal annoncé lors du vote des taux est sûr. Il est vrai que pendant longtemps, le produit obtenu sans modification du taux était dénommé « le produit assuré ».

⁴⁶ En devenant partiellement privé, France-Télécom est devenu imposable à la TP. Pour neutraliser cette évolution, l'Etat a diminué la DGF des communes du montant du produit de la taxe là où il y avait des établissements de l'entreprise. Cette déduction est définitive. Or, parfois, et c'est le cas à SQY, l'établissement a disparu et la CA a perdu sur les deux tableaux, et elle n'est pas la seule !

compte nos remarques ».

- « Evidement ce qui complique les relations, c'est la nouvelle organisation administrative de l'Etat où c'est ceux qui n'y connaissent rien en fiscalité, les services du trésor, qui doivent répondre sur les questions d'impôts... »

L'avenir

- « L'agglomération est riche oui, mais pour l'avenir ...tout dépend des exigences des communes : le budget est voté à l'unanimité ...même si cela s'achète ».
- « Les marges de manœuvres se réduisent et on ne sait pas ce que va devenir la TP ».
- « Les solutions :
 - o de nouveaux transferts de compétences. Par exemple, l'entretien de la ville est réparti entre le centre (la gare et les centres commerciaux) qui revient à la CA et le reste de l'entretien qui doit être effectué par les communes. Il y a une coordination avec les autres DG par exemple pour les OM et la propreté. Mais on pourrait faire mieux.
 - o il faut rationaliser les moyens, par exemple pour les espaces verts ou clarifier les responsabilités en matière culturelle ».
- « Crainte ou nécessité de devoir passer à une fiscalité mixte, les deux positions existent ».
- « Avec la fiscalité mixte, l'intérêt est que cela va bloquer la DSC⁴⁷. Toutefois, elle est déjà bloquée depuis 2005 ».
- « Face à toutes ces indéterminations, la CA a lancé une vaste étude de consolidation des comptes des communes avec la CA afin d'envisager de nouvelles formes de partage des financements ».

Y a-t-il une conscience unitaire ?

- Pour certains, bien que responsables locaux, SQY n'existe pas, il y a un semblant de centre qui se situe sur 3 communes qui donnent une image de centre mais il n'y a que des communes.
- « Il faut responsabiliser les communes, mais elles ne sont pas toutes dans une situation florissante. Elles sont dans une situation paradoxale : peu de dette mais peu d'épargne. Or, si CA ne doit plus faire d'équipements publics à la place des communes, elles devront s'endetter et accroître leur capacité d'épargne qui est faible... »
- « Il faut aller vers une réflexion collégiale EPCI et communes d'où le rétro – prospectif en chantier actuellement ».

On observe, et c'est un peu normal, que **les responsables élus ou fonctionnaires adoptent une posture ou une position de gestionnaire, de manager**. Ils parlent de marge de manœuvre, de rationalisation, de partage des ressources⁴⁸.

⁴⁷ La loi a en effet prévu que la fiscalité ménage ne peut servir à abonder les transferts : cela reviendrait à faire payer directement le contribuable de la commune A vers la commune B, c'est-à-dire au bénéfice des contribuables de la commune B.

⁴⁸ Il n'est pas impossible que ces enquêtes menées par un spécialiste connu des finances locales aient vu leur contenu « technicisé ».

La dichotomie est presque complète : d'un côté, il y a ceux qui ont besoin de la fiscalité pour assurer le financement des activités, voire pour assurer le fonctionnement de la bureaucratie, ou mieux, la paix politique entre les communes, et de l'autre, il y a les contribuables qui tentent de comprendre comment ils sont mis à contribution, et d'évaluer les politiques menées localement.

La croyance est assez forte que de toute façon la confusion règne chez les électeurs contribuables et citoyens envers la fiscalité. Pire, **les responsables pensent que de toute façon, les contribuables ne peuvent échapper à l'impôt. C'est une fatalité.** On a vu que c'est aussi la position de certains contribuables qui ne cherchent plus à comprendre. « Les taux c'est historique » dit un responsable, sous-entendu il n'y a rien à faire. Dans cette perspective, ajoute un autre responsable « **le citoyen cherche à agir plus sur le niveau de service que sur la fiscalité qui lui échappe** ».

Dans un tel contexte, la fiscalité est un droit, un droit de « produit assuré », que vient compliquer l'Etat, piètre délégataire de service tant en ce qui concerne l'identification des contribuables, l'établissement de l'impôt ou du recouvrement. Agacement envers le prestataire obligé qu'est l'Etat qui, en plus, édicte des lois dont pâtit la CA (part salaires de la TP, Franc Telecom)⁴⁹.

Mais, les gestionnaires de l'intercommunalité ont aussi à résoudre un autre problème : imaginer et mettre en œuvre un nouveau modèle de financement de l'investissement à bout de souffle. Les pistes envisagées sont déjà identifiées : retour de la programmation vers les communes plus responsabilisées, système de fonds de concours, maîtrise de la DSC et des transferts en général. Finalement, ce qui est intéressant dans ce domaine qui s'éloigne de la problématique fiscale, c'est la façon dont évolue l'intercommunalité.

Les villes nouvelles peuvent être considérées comme un laboratoire de l'intercommunalité. Avec cette assertion, elles permettent d'anticiper ce que vivront les autres EPCI créés plus tardivement. Au début, il y a une phase d'inter-communalisation croissante avec la prise en charge de plus en plus de dépenses tant en investissement qu'en fonctionnement. A un moment, l'EPCI arrive à la limite de ses possibilités financières et délègue à nouveau les services et la réalisation des équipements aux communes. Bien sûr, ces situations extrêmes dépendent du contexte des ressources. La taxe professionnelle devait être le moteur du fonctionnement intercommunal. Avec la TP qui disparaît ou qui est réduite, les capacités financières en subissent les conséquences. Mais, même avec la TP maintenue, le processus aurait trouvé ses limites : les intercommunalités ne peuvent continûment financer des investissements et assurer une péréquation vigoureuse.

D'ailleurs, et on revient sur la fiscalité, les nouvelles formes de gestion des compétences ont aussi comme objectif d'assurer une meilleure péréquation entre les communes, une meilleure équité entre les contribuables. Sur le même esquisse, la solidarité devient la règle. Il reste à mettre en pratique les nouvelles solutions et en convaincre du bien fondé les intéressés eux-mêmes.

⁴⁹ Évidemment, c'est le Parlement qui vote les lois... mais entre le national et le local...

EN GUISE DE CONCLUSION

« Peu de personnes évaluent correctement leur charge fiscale et la plupart d'entre elles s'égarent complètement dans les détails de la technique fiscale. L'exemple typique est celui de la méconnaissance profonde de la fiscalité locale par les Français qui ignorent que les impôts locaux ne sont pas destinés uniquement à la commune.⁵⁰ »

Un point de vue similaire avait été évoqué, mais par des chercheurs, lors d'un séminaire sur l'intercommunalité organisée par le PUCA en 2007, incriminant l'opacité de la gestion locale, de la fiscalité et surtout de la taxe professionnelle.

L'idée d'entreprendre ce travail de recherche sur la citoyenneté fiscale est née de l'interrogation sur cette assertion : la fiscalité locale est-elle si méconnue ? S'agit-il d'un maquis technique dans lequel on s'égare ? Qu'en est-il réellement du niveau de connaissance des habitants des communes françaises ? Sont-ils de véritables citoyens, homme libres et égaux devant le fisc en connaissance de cause ou les victimes de tributs modernes ?

Plus largement, comment envisager une présentation compréhensible de la fiscalité locale, assez précise pour le spécialiste et néanmoins ouverte sur le citoyen ? Ou plutôt, est-ce désiré par le contribuable et cherché par les gouvernants, les responsables locaux ? Ceux-ci ne sont-ils pas simplement à la recherche selon le dicton « de demander plus à l'impôt et moins au contribuable » ?

Les données accumulées au cours de cette étude peuvent effectivement dérouter : éparpillement des informations financières et fiscales entre communautés, ou entre communes (au nombre de 45) ; une centaine d'enquêtes avec des questions ouvertes et fermées, un verbatim important ; des responsables locaux, les gouvernants élus ou fonctionnaires exprimant le point de vue de professionnels ayant en charge des services, un budget, une agglomération. Comment faire le lien entre des dimensions très différentes ?

Il est vrai qu'il est difficile d'échapper à la complexité tant la fiscalité est à la croisée de nombreuses disciplines (juridique, économique, sociologique, politique...), complexité amplifiée en matière de fiscalité locale par les effets de territoire hétérogène et du nombre : nombre de statuts de collectivités, nombre de collectivités, diversité de situations, des richesses et des pauvretés.

Nous proposons de considérer l'étude comme une base d'informations dont une partie des exploitations reste à faire. Déjà, on peut essayer de mettre en relations certains comportements avec quelques positions théoriques, récapituler les principaux enseignements et rappeler que le dilemme égalité-autonomie impose de relativiser les constats des écarts et différences.

⁵⁰ Marc Leroy, Sociologie de l'Impôt, page 66.

A propos des divers points de vue théoriques, on retiendra particulièrement plusieurs options économiques :

- la fiscalité est-elle un prélèvement sans contrepartie immédiate destiné à couvrir les charges publiques selon la théorie classique de l'impôt ? Ou est-elle un impôt-échange, en contrepartie de services ou d'un service particulier, comme l'exprime l'école du « choix public » (public choice), sous l'influence des économistes libéraux⁵¹ ? L'impôt se devrait alors de se mesurer avec les avantages retirés par le contribuable.
- La fiscalité s'appuie-elle sur un impôt-contribution, volontairement accepté (consentement de l'impôt) avec contrôle par une assemblée démocratiquement élue en digne héritière des usages anglo-saxons (« no taxation without representation »), ou de la Révolution repris par la Constitution française⁵².
- Ou encore, la fiscalité doit-elle tendre vers un impôt-solidarité, assis sur les capacités contributives des habitants, et opérer une redistribution des revenus ou de la consommation par les services publics à travers le territoire.

Héritière des pillages antiques ou des tributs imposés par la force, la fiscalité s'inscrit aussi dans l'histoire et dans des mémoires longues. Elle contient l'idée de soumission à un ordre supérieur. En instituant un prélèvement pécuniaire, au lieu de prélèvements en nature inéquitables, l'impôt a permis le calcul, la mesure quantitative en principe objectif, premier pas vers une égalité de traitement qui est le contraire d'une société de castes⁵³, comme en a connu, par exemple, la France de l'Ancien Régime. A contrario, la fiscalité doit s'obliger à une égalité de traitement des contribuables sous peine de suspicion qui transparaît dans plusieurs des interviews réalisés dans les trois agglomérations.

Finalement, avec les résultats de l'enquête, on retrouve un peu de toutes les théories.

La théorie du choix publique n'est jamais nommée mais elle est sous-jacente dans plusieurs affirmations. Ainsi la difficulté de concevoir la stricte égalité de traitement dans une agglomération étendue et disparate, mène à envisager des niveaux de service différents, puis à aligner la fiscalité sur le niveau de service. Plus généralement, le contribuable soumis à un impôt dont les déterminants sont trop complexes, qui se sent prisonnier de décisions qui lui échappent, est tenté de se réfugier uniquement dans la demande de services qu'il critiquera si nécessaire. C'est l'application d'une sorte de théorie du choix publique « en creux » : « puisque je ne peux agir sur le « prix » de la ville qu'est l'impôt, je cherche à influencer les services offerts. » L'idée est reprise par les élus : « Il faut que les contribuables en aient pour leur argent... ».

⁵¹ Ou dans l'ensemble de la théorie néo-libérale du « fédéralisme financier » avec également la théorie des clubs (Buchanan, Tiebout, etc.) largement exposé dans l'ouvrage de Derycke et Gilbert (Economie publique locale)

⁵² Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, Article 14 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

⁵³ C'est une idée que reprend plusieurs fois Gabriel Ardent dans son ouvrage (Histoire de l'impôt).

On pourrait aussi prendre la métaphore de la télévision : d'une part, le téléspectateur ne cherche pas à comprendre quelle est la base technique de son téléviseur ni du système de télétransmission, mais d'autre part, il est soumis à la redevance. En fin de compte, il ne lui reste plus qu'à choisir les programmes ou ne rien regarder. Il « vote » avec sa télécommande.

Pour le citoyen, actif, on évoque souvent sa capacité de « voter avec les pieds », c'est-à-dire de déménager ; c'est la fameuse hypothèse de Tiebout⁵⁴. On n'en voit cependant aucune trace dans les entretiens. Il y a pourtant dans l'échantillon de communes analysées des combinaisons extrêmes : valeurs locatives et taux élevés, faibles abattements, qui vont déterminer des cotisations très élevées. Mais ailleurs, est-ce à dire que la fiscalité n'est jamais assez lourde pour envisager de changer de communes ? Ce serait plausible tant il existe d'abattements et d'allègements. Jusqu'à des revenus par ménage de 28.000 euros annuels, la TH ne peut dépasser 4,3% du revenu. La différence va se faire avec le foncier bâti, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, voire la facture d'eau, avec un ensemble qui attendra alors en moyenne 10% du revenu. Bien plus, dès que la valeur locative est supérieure à la moyenne ou que les taux votés sont élevés surtout en foncier bâti pour lequel il n'y a pas d'abattement et peu de dégrèvement. Les statistiques manquent quant aux débours globaux réels des contribuables. On ne reste encore à des hypothèses calculées sur des valeurs moyennes.

L'enquête évoque, même si ce n'est pas statistiquement le plus important, la fatalité de l'impôt auquel on ne peut échapper et auquel il faut se soumettre. Sous ses aspects les plus négatifs, l'impôt apparaît un sujet de méfiance et de crainte d'inégalité de traitement.

En enquêtant dans trois agglomérations, nous nous sommes interrogés sur les questions suivantes : Quelle est la connaissance et la compréhension de la fiscalité locale, comment les budgets locaux étaient appréhendés ? Quelle est la volonté des gouvernants d'y contribuer ? Avec quel moyen de communication ? Le citoyen a-t-il le désir d'en savoir plus ? Quelle conscience de la richesse et de la pauvreté ou plus simplement des diversités de ressources a-t-il ? Quels problèmes ou spécificités émergent ici ou là ?

En tout cas, l'enquête apporte un démenti partiel aux avis négatifs sur le champ fiscal ou les finances locales : une courte majorité, mais majorité quand même, affirme comprendre son avertissement (sa feuille d'impôt), appréhender la structure du budget communal, avoir une vision correcte du financement des services publics locaux, mettre en relation les impôts et le coût des services, être déterminé quant à la non gratuité des services publics locaux⁵⁵.

Il est possible que la compréhension soit partielle. Déjà, les personnes connaissant la définition de l'assiette fiscale (valeur locative) sont moindres et dès que les questions

⁵⁴ Dans ses analyses d'économie publique locale, Charles Tiebout étudie les conditions selon lesquelles un « consommateur-électeur » peut exprimer son insatisfaction par un bulletin contraire dans une consultation électorale (vote avec la voix) ou par le départ silencieux (vote avec le pied) vers une autre commune, cité par Dericke et Gilbert in Economie publique locale.

⁵⁵ L'étude de Françoise Navarre (Université Paris XII Val de Marne) corrobore largement ce refus de la gratuité : « Consentement à l'impôt ou au tarif ? » Recherche menée pour le PUCA, décembre 2008.

deviennent techniques (abattements, dégrèvements), le nombre de connaisseurs s'effondre. Mais un certain nombre d'enquêtés exprime qu'ils ne désirent pas forcément en savoir plus. Le plus étrange est la méconnaissance du plafonnement de la TH en fonction des revenus dont la plupart des enquêtés sont bénéficiaires. On peut d'ailleurs se demander pourquoi les gouvernements successifs ont si peu communiqué sur ce point depuis 2001. En tout cas, le résultat est là : une enquête réalisée pour l'Association des Maires de France indique que 73% des personnes interrogées souhaitent que le revenu soit plus pris en compte pour la TH et le FB⁵⁶. Savent-ils ce qui en est actuellement ?

L'évaluation foncière, base de la fiscalité locale est un problème multi-séculaire. Elle est à la base des premiers systèmes de fiscalité agricole, largement inéquitables ou inefficaces aux conséquences formidables comme l'indique Gabriel Ardent : « D'autres types d'impôts - les cadastres trop approximatifs ou trop rarement révisés, les capitations frappant au même taux tous les individus, sans souci de leurs ressources réelles - ont conduit des contribuables à abandonner leurs domaines surchargés et même à fuir leurs pays : un phénomène de ce genre est une des causes de la décadence de l'Empire romain. »⁵⁷. En France, déjà, sous l'Empire, « La réévaluation des valeurs cadastrales est réclamée au nom de principes nouveaux d'équité sociale et d'efficacité économique. » indique Marc Leroy⁵⁸.

Les réponses aux questions sur la richesse relative des communes indiquent une tendance à dédramatiser les écarts voire à les réduire. La plupart s'attribuent des situations moyennes, et l'appréciation sur les communes voisines est souvent erronée : elle résulte plus de la légende territoriale qui a défini les riches et les pauvres de l'agglomération en fonction de caractéristiques sociales ou d'un passé parfois révolu, que des faits avérés. Il y a là un manque évident d'information. Peut être est-ce la méfiance du comportement individuel projeté au niveau du groupe à ne pas volontiers parler de ses revenus (et les ressources pour une commune). Tabou, peur de s'exposer, crainte du mauvais œil, politique volontaire d'opacité ?... Est-ce que ce sont les raisons possibles d'une faible curiosité sur les disparités fiscales et financières ou de la mollesse des revendications entraînant le maintien sur le long terme de disparités criantes ? La répugnance au changement est telle qu'elle va jusqu'à l'absurde : un responsable local indique que « la révision des valeurs locatives fera 100% de mécontents, évidemment ceux qui vont voir leurs impôts augmenter mais aussi ceux qui comprendront que depuis des années ils ont été sur-imposés. »

Dans les agglomérations à ville-centre étudiées, l'idée d'égalité n'est pas unanimement partagée, loin de là. Les contribuables comprennent qu'il n'est pas possible d'avoir les services du centre partout, ou ils ne souhaitent pas forcément en payer le prix. Quant à la ville-centre, elle n'est pas non plus disposée à payer la mise à niveau de toute l'agglomération de services de centralité. Bref, le souhait de 83% des personnes interrogées par l'enquête de l'AMF pré-citée, d'effectuer une forte redistribution des ressources des communes les plus favorisées vers des communes plus pauvres, idée louable au niveau national, demande à être précisée pour chaque territoire.

⁵⁶ AMF, Sondage de l'Institut CSA – Maire et citoyens : construire ensemble, 2007.

⁵⁷ Ardent, Gabriel, Histoire de l'Impôt.

⁵⁸ Sociologie de l'Impôt, op cité

Face aux interrogations des citoyens, les gouvernants ont des positions de professionnels. Les logiques sont par trop antagonistes. La démarche des gouvernants est dictée par l'équilibre annuel du budget qui s'impose par la loi, avec un rôle prééminent joué par la fiscalité directe locale, variable d'ajustement, globale, massive (de 30 à 40% du budget). Les gouvernants expriment souvent le fait qu'ils cherchent à modérer la fiscalité, mais l'action du levier fiscal est (trop) facile à mettre en œuvre.

Marc Leroy est probablement excessif lorsqu'il indique « ... dans le contexte des finances modernes de l'État, la forme juridique du consentement fiscal parlementaire ne remplit plus à elle seule la légitime fonction de démocratie. Les enjeux politiques de la fiscalité sont en effet phagocytés par les analyses techniques des experts et des gestionnaires. Dès lors, les citoyens-contribuables n'apparaissent que comme électeurs à satisfaire, groupes de pression à ménager, ou pauvres souverains des sondages d'opinion. (...). Les modifications ponctuelles de la fiscalité, les cadeaux socio-économiques sectoriels, la communication fiscale ne fondent pas la démocratie fiscale, dont l'échec est patent. »⁵⁹. Il y a certes une asymétrie de pouvoir et de réflexion entre les gouvernants et les gouvernés, mais ce constat n'implique pas forcément qu'il y aura abus, car l'enquête montre aussi que certains politiques et gestionnaires sont aussi conscients des limites à ne pas dépasser tant pour les habitants que les professionnels (pouvoir d'attractivité des territoires pour les entreprises, par exemple).

Marc Leroy est plus constructif lorsqu'il note : « Pourtant, la sociologie de l'impôt accrédite la conception citoyenne de l'impôt-contribution. Le contribuable approche l'impôt concrètement en fonction des informations accessibles. Sa rationalité cognitive n'est pas exempte de biais, mais n'est pas non plus réductible à un utilitarisme objectivement égoïste. Seules la transparence et la simplification des objectifs, des règles, du poids et des effets de la taxation sont à même de construire une représentation citoyenne positive de l'impôt. ».

L'enquête indique bien qu'il existe un continent à découvrir et qui attend son Christophe Colomb : la communication fiscale. Ce ne sera pas facile tant les réponses aux questions ouvertes montrent l'étroitesse d'un chemin qui doit susciter le désir et éviter les écueils d'une sémiologie éculée (les « camemberts »), d'une sémantique technique, et les obscurs remugles d'une fiscalité à la laquelle sont associées suspicions et rumeurs.

⁵⁹ Sociologie de l'impôt, op cité.

ANNEXE : QUELLE CITOYENNETE FISCALE A SAINT QUENTIN EN YVELINES ?

Cette annexe présente une réflexion qui a été effectuée à propos de Saint-Quentin en Yvelines dans le cadre d'un rapport provisoire.

A. Une CA assez politisée avec un intérêt certain pour les enjeux locaux et la fiscalité

On a pu constater au travers des questions deux points qui caractérisent les habitants de la CA de Saint Quentin en Yvelines : une politisation et un certain intérêt pour la fiscalité locale.

Tout d'abord, les enquêtés, surtout avec les questions ouvertes, ont la plupart du temps un avis sur la fiscalité de manière générale, ce qui témoigne d'un certain intérêt pour les affaires publiques. D'ailleurs, seuls 14.7% de la population se dit indifférents à la chose publique. Les citoyens sont moins attentistes, passifs que dans les autres CA interrogées. Ainsi les réponses sont très denses sur les améliorations à faire en termes de justice fiscale, ou bien encore sur les moyens d'informer les citoyens sur la fiscalité ou sur l'intérêt de la gratuité totale des services publics.

Même si on ne peut pas forcément parler d'engagement politique, car nous n'avons pas posé la question, il semble clair qu'il y a des clivages marqués au sein de chaque commune et entre communes. Les villes ont en effet des couleurs politiques différentes et ceci se ressent parfois dans les points de vue des citoyens. Si Montigny et Voisins sont à droite, Trappes et la Verrière sont à gauche. Ceci explique en partie le fait que sur certaines questions, la Communauté ait du mal à trouver une majorité.

Pour une personne interrogée « La communauté n'existe pas vraiment. C'est comme l'Europe. Il n'y a pas de fonctionnement commun. Il suffit de donner un veto pour tout bloquer. La majorité est faible et elle change souvent. » Une autre personne était sur liste d'opposition d'Elancourt, et dénonçait violemment la politique de propagande menée par le maire en place.

Cet intérêt pour les enjeux locaux se traduit également par un engagement dans des associations communales ou communautaires. En effet plus de la moitié (53%) des interrogés fait partie d'une association, qu'elle soit humanitaire, politique, sportive ou culturelle. La citoyenneté urbaine à Saint Quentin passe par un vivre ensemble, un partage des valeurs à travers le monde associatif.

B. Une CA où les intérêts des villes prévalent sur la solidarité

Un deuxième point frappant quand on lit les réponses des citoyens est l'individualisme qui règne dans la CA au niveau communal.

Chaque commune essaye de tirer les avantages à elle et il n'y a que très peu d'actions ou de projets communs, outre ceux organisés par la CA. Au contraire les habitants se prononcent pour davantage de solidarité et regrettent les querelles politiciennes.

Une personne constate ainsi que *« aujourd'hui ce n'est pas réparti en fonction des besoins réels mais en fonction d'un rapport de force entre maires. Trappes et La Verrière devraient recevoir plus. Ça devrait être réparti plus équitablement (évidemment tout dépend ce qu'on considère comme équitable). Pour l'instant Voisins et Montigny ont la même quantité d'argent par habitant que Trappes et La Verrière. Elles pourraient en avoir moins. »*. On remarquera que cette assertion ne correspond pas à la réalité : la Verrière touche 3 fois plus d'aide directe de la CA que Montigny et Voisins, et Trappes un peu moins de 2 fois.

Les dissensions entre les maires sont monnaie courante et cela amène souvent au manque de solidarité entre les communes. Les citoyens expriment cela fréquemment dans les entretiens. Une personne nous confie avoir *« assisté à un conflit entre Voisins et Guyancourt pour la construction d'une déchetterie. Les maires ne se sont jamais mis d'accord pour savoir où la mettre et il a fallu que Voisins paye des droits d'entrée pour poser les encombrants. C'est politique. Il y a toujours des conflits. »*

C. Une connaissance satisfaisante de la fiscalité au regard des chiffres

En moyenne, force est de constater que les habitants de Saint Quentin ont plutôt une bonne connaissance de leur fiscalité locale et de ses enjeux. Certaines questions ont permis de comparer leurs réponses avec des chiffres avérés et le résultat est plus flatteur que l'ont eut pu imaginer au départ.

Paradoxalement, nous avons vu que la lecture de la feuille d'impôts semble plus difficile dans la CA de Saint Quentin que dans les deux autres agglomérations. En effet, seuls 41% trouvent la lecture aisée, contre 35 % difficile et 23% n'ont pas d'avis.

On a pu voir notamment une estimation honorable des budgets communaux, où 30% à 40% des citoyens savaient trouver la bonne fourchette de budget pour leur commune.

Comment peut-on expliquer cette connaissance ?

Tout d'abord par une politique peut-être plus efficace en termes de communication, par un bulletin municipal qui touche près de 83% des interrogés, mais également par l'organisation de réunions publiques plus fréquemment qu'à Albi ou à Clermont Ferrand. En effet, 44% des personnes interrogées disent être informées par ce biais là, contre 14% et 24% à Albi et à Clermont Ferrand.

Les liens très forts entre les communes de la CA, ville nouvelle, expliquent certainement l'intérêt que portent les citoyens à sa gestion.

Il convient cependant de nuancer cette connaissance car il s'agit en fait d'une connaissance relative par rapport aux autres collectivités que nous avons vu.

De plus, il faut mettre en perspective l'intérêt et la connaissance des citoyens de Saint Quentin avec le panel des personnes interrogées. Comme nous l'avions évoqué en introduction, il s'avère que plus de 50 % des interrogés ont plus de 50 ans.

Enfin, il demeure des points importants qui ne semblent pas être compris et qui sont pourtant au coeur de la vie citoyenne. Par exemple 25% des citoyens disent ne pas payer la TVA. Ou bien encore 65% ne savent pas s'ils bénéficient de dégrèvements.

BIBLIOGRAPHIE

- ARDENT, Gabriel, « Histoire de l'impôt », Fayard, Paris 1971
- BLANC, Jacques, « Les péréquations dans les finances locales », LGDJ Paris 1996
- BLIC, Damien de, et LAZARUS, Jeanne, « sociologie de l'argent », La Découverte, Paris 2007
- BOUVIER, Michel, « les finances locales », 12^e ed. LGDJ, Paris, 2008
- BOUVIER, Michel, « Introduction au droit Fiscal et à la théorie de l'impôt », 9^e ed. LGDJ, Paris 2008
- CHAPPUIS, Raymond, « La solidarité », Que Sais-je ?, PUF Paris 1999
- DERYCKE, Pierre-Henri et GILBERT, Guy, « Economie publique locale », Economica, Paris 1988
- DOSIERE, René, HOORENS, Dominique, ANANTHARAMAN, Bruno, « La commune et ses finances, guide pratique », éditions Dexia et Groupe le Moniteur, Paris 2008.
- DUCROS, Jean-Claude, « Sociologie Financière », Thémis, PUF, Paris 1982
- GILBERT Guy et GUENGANT Alain, « La fiscalité locale en question »,
- LE PORS, Anicet, « La citoyenneté », Que sais-je ?, 3^e ed PUF, 2004
- LEROY, Marc, « La sociologie de l'impôt », Que-sais-je, PUF 2002
- NAVARRE, Françoise, « Consentement à l'impôt ou au tarif ? », recherche menée pour le PUCA décembre 2008.