

Pages de Profils



Volet 1

La richesse d'un territoire revêt plusieurs visages : elle s'appuie tantôt sur les revenus dont disposent les habitants, et tantôt sur les ressources fiscales issues des taxes locales. Au sein de la région, des disparités importantes apparaissent d'une commune à l'autre. Si des communes apparaissent « doublement riches » ou « doublement pauvres », d'autres ont la particularité d'être dans des situations contrastées selon la mesure retenue de la richesse. La diversité des situations met en avant le besoin d'une coopération intercommunale pour mieux répartir les ressources selon les besoins territoriaux.

Revenus des ménages et potentiel fiscal des territoires : une lecture communale

Arnaud Degorre

Stéphane Humbert

Insee - Service Études et Diffusion



INSEE NORD-PAS-DE-CALAIS - 130 AVENUE DU PRÉSIDENT J.F. KENNEDY - 59034 LILLE CEDEX

☎ 03 20 62 86 29 - 📠 : 03 20 62 86 00

DEUX VISAGES DE LA RICHESSE TERRITORIALE

« Il n'y a de richesse que d'hommes », écrivait l'humaniste français Jean Bodin, dans ses réflexions adressées aux gouvernants du XVI^e siècle. Quelles que soient les ressources naturelles présentes dans un territoire, ces dernières ne deviennent riches qu'une fois travaillées par la main de l'homme. Cette idée conduit à mettre en regard les espaces et les personnes pour apprécier les richesses - ou les pauvretés - d'un territoire.

Une première approche associe la richesse d'un territoire à la valeur ajoutée créée par les activités humaines qui s'y déroulent. L'espace est alors examiné en tant que lieu de travail. Une seconde approche relie la richesse d'un territoire aux revenus dont disposent les hommes et les femmes qui y résident. L'espace est alors examiné en tant que lieu de résidence.

Or, le lieu de travail correspond rarement au lieu de résidence, notamment dans le

Nord-Pas-de-Calais où plus des deux tiers des actifs travaillent dans une commune différente de celle où ils résident.

Certains territoires communaux sont, tour à tour, considérés riches et pauvres selon l'approche retenue. Des communes résidentielles aux populations aisées, ne comptant ni zone d'activité ni centre commercial, seront à la fois pauvres pour la valeur ajoutée produite localement, et riches pour les revenus que leurs habitants reçoivent en travaillant dans des espaces voisins. À l'inverse, une commune peut héberger une grande entreprise créant une valeur ajoutée importante, et une population au salaire faible.

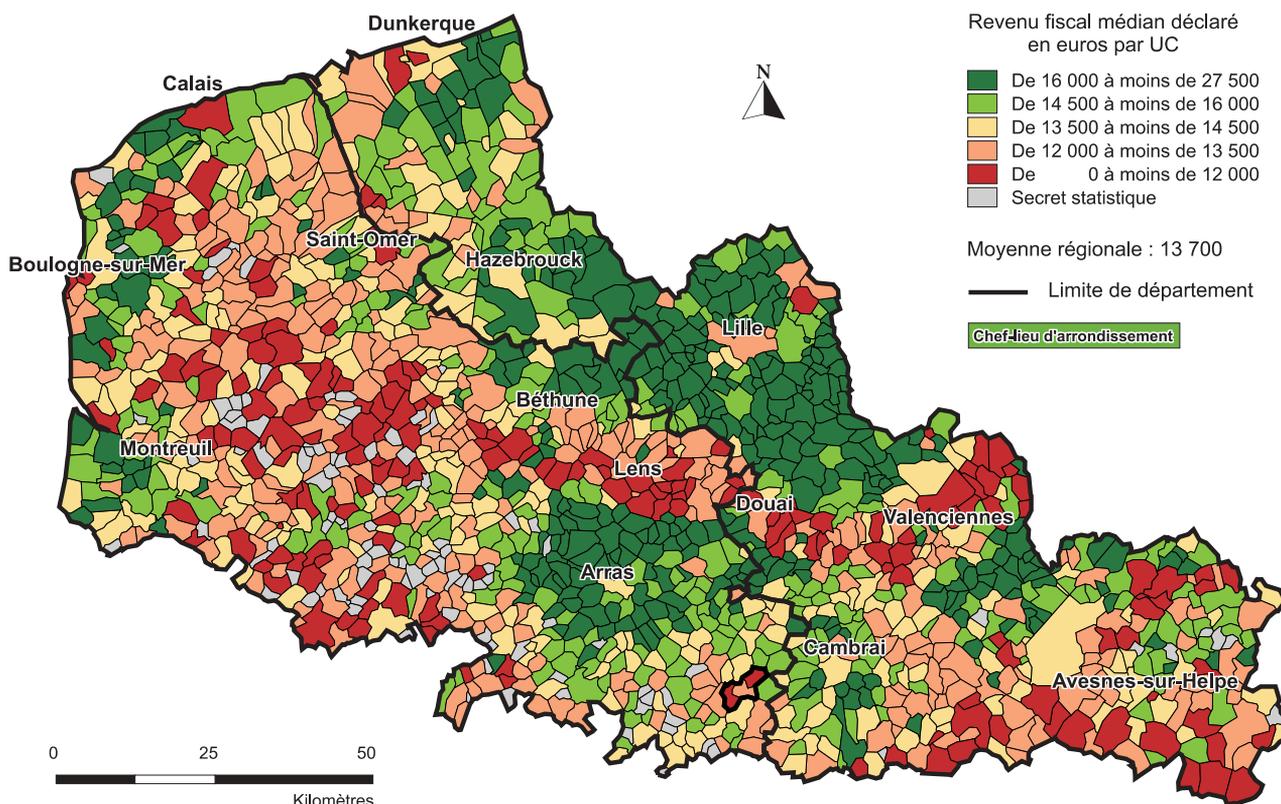
Dès lors, la traduction de la « pauvreté des personnes » en « pauvreté des territoires » n'est pas systématique, et dépend de l'espace considéré. Une analyse détaillée des ressources des communes et des ressources des ménages permet d'appréhender les différentes situations caractérisant les 1 546 communes régionales. Cette analyse sera complétée, dans le second volet de

cette étude, par l'examen des mécanismes de transferts territoriaux mis en œuvre à travers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

D'UNE COMMUNE À L'AUTRE, LE NIVEAU DE REVENUS DES MÉNAGES DIFFÈRE

Le premier indicateur dans l'analyse des ressources des habitants est le niveau médian des revenus que les ménages déclarent au fisc. Il partage la population d'un territoire en deux groupes également nombreux, le premier composé des ménages disposant d'un revenu imposable inférieur à ce seuil, le second un revenu supérieur. Ainsi, en 2004, la moitié de la population du Nord-Pas-de-Calais vit dans un ménage qui déclare au fisc un revenu imposable inférieur à 13 700 euros par unité de consommation [☛ Définitions](#). D'une commune à l'autre, la richesse des ménages s'établit toutefois à des niveaux très différents [☛ Carte 1](#) : dans une centaine de communes régionales, le revenu fiscal médian des habitants dépasse 18 500 euros par UC, comme

Carte 1 : ANALYSE COMMUNALE DES REVENUS IMPOSABLES DE 2004 DÉCLARÉS PAR LES MÉNAGES



par exemple à Bondues ou Duisans. À l'inverse, il n'atteint pas 11 500 euros par UC dans une centaine d'autres communes, comme à Roubaix ou Sallaumines.

Les revenus déclarés au fisc résultent d'une activité économique présente (les salaires, les bénéfices industriels ou commerciaux) comme passée (les retraites). À ces revenus imposables s'ajoutent les revenus de redistribution non imposables tels que les allocations familiales, les allocations de logement ou les minima sociaux. Le montant global de ces aides varie d'une commune à l'autre en fonction de caractéristiques socio-démographiques et urbaines, comme la part des familles nombreuses, le coût du logement, la part d'une population à bas revenus. Par exemple, dans une centaine de communes de la région, les aides versées par les caisses d'allocations familiales représentent un transfert financier supérieur à 1 000 euros par habitant et par an : c'est le cas pour Roubaix (1 600 euros) ou Sallaumines (1 200 euros). Globalement, les transferts sociaux sont les plus faibles dans les communes où le revenu fiscal médian est le plus élevé : à Bondues ou Duisans, les aides versées n'atteignent pas 500 euros par an et par habitant.

LES TAXES LOCALES : UNE APPROCHE FISCALE DE LA RICHESSE DU TERRITOIRE

La seule analyse des ressources des habitants ne permet pas de restituer pleinement la richesse ou la pauvreté des territoires, dans la mesure où elle ne prend pas en compte la valeur ajoutée créée par l'ensemble des activités humaines. Ces dernières apportent des ressources aux communes et intercommunalités à travers les quatre taxes directes locales : la taxe professionnelle qui porte sur les entreprises, la taxe d'habitation et les taxes du foncier bâti et du foncier non bâti, qui portent essentiellement sur les ménages [📖 Définitions](#). Dès lors, une analyse de la fiscalité permet de mesurer indirectement la valeur ajoutée produite localement, et d'apprécier la marge de manœuvre financière dont dispose la commune ou l'EPCI pour promouvoir le développement de son territoire.

UN OUTIL POUR COMPARER LES TERRITOIRES : LE « POTENTIEL FISCAL NORMÉ »

Le produit des taxes locales ne peut cependant être utilisé directement pour comparer la richesse des territoires. En effet, ce produit dépend non seulement de la base fiscale sur laquelle il s'appuie, mais aussi du taux d'imposition qui lui est appliqué. Chaque commune adopte un profil de taxation qui lui est propre et résulte de choix politiques locaux. Certaines communes n'ayant pas d'investissement particulier à réaliser auront des taux particulièrement bas, tandis que des communes ayant à assumer le financement de projets spécifiques auront des taux élevés.

Pour mieux identifier la richesse des communes, il est préférable de calculer le produit que les collectivités locales pourraient retirer des taxes en appliquant les taux moyens d'imposition observés France entière. Cet indicateur est qualifié de « potentiel fiscal normé » [📖 Définitions](#). C'est en effet un montant « potentiel », obtenu dans l'hypothèse où les taux de taxes retenus seraient ceux observés en moyenne nationale, et un montant « normé », puisqu'il prend en compte la taille des communes. Ainsi, les taux d'imposition moyens sont calculés par strates de communes ayant un nombre d'habitants comparable. Par commodité, cet indicateur est plus simplement appelé dans la suite de l'étude « potentiel fiscal ».

Le potentiel fiscal ici calculé sur le territoire communal prend en compte la partie des taxes dédiée à la commune et celle dédiée à l'intercommunalité. Toutefois, l'analyse spécifique des mécanismes de coopération intercommunale, et de leur importance dans la lecture territoriale des espaces de pauvreté et de richesse, sera développée dans le volet 2 de cette étude.

UN POTENTIEL FISCAL EN RELATIF RETRAIT COMPARÉ À LA MOYENNE NATIONALE

Le potentiel fiscal en Nord-Pas-de-Calais est proche de 490 euros par habitant en 2004, contre 565 euros en France de province, et 625 euros sur l'ensemble de la France métropolitaine. Cette relative faiblesse reflète une richesse mobilisable auprès des ménages plus faible qu'ailleurs, tandis que la richesse mobilisable auprès des entreprises, à travers la taxe professionnelle, est

comparable à la moyenne métropolitaine. Elle correspond ainsi à la situation paradoxale du Nord-Pas-de-Calais, un territoire vecteur de richesse par son dynamisme économique, et comptant toutefois une part de foyers à bas revenus plus élevée qu'ailleurs.

LES DISPARITÉS COMMUNALES CORRESPONDENT À UNE LOGIQUE URBAIN-RURAL

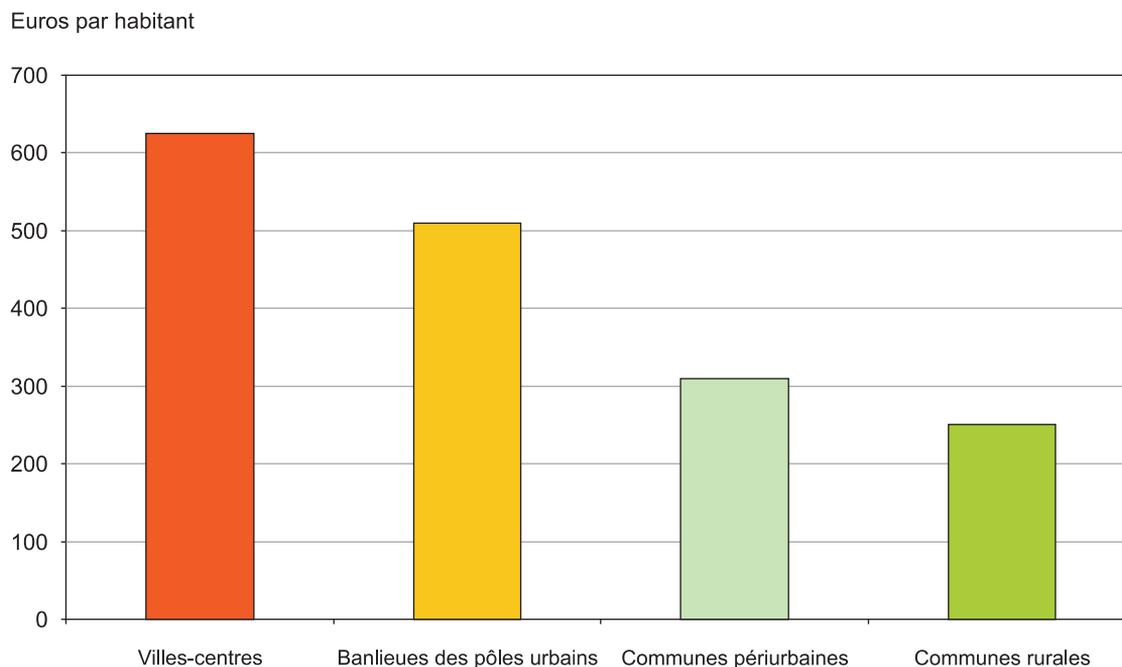
D'importantes différences infra-régionales sont à noter, certaines communes bénéficiant de ressources fiscales notablement plus élevées que d'autres. Ces différences correspondent en général à de grands types d'espaces [📖 Graphique](#). La richesse mobilière est la plus élevée dans les zones à caractère urbain, du fait d'une taxe professionnelle élevée. Viennent ensuite les espaces périurbains, où la taxe d'habitation constitue la taxe locale la plus importante. En milieu périurbain, le potentiel fiscal est toutefois en retrait dans les communes où les situations de pauvreté sont davantage marquées qu'ailleurs, comme dans l'ancien arc minier. La taxe sur le foncier bâti y devance alors les autres taxes.

Dans la partie la plus rurale de la région, le potentiel fiscal est le plus faible, et correspond principalement à la taxe sur le foncier non bâti. À ces différences de ressources par type d'espace correspondent des besoins de financement également différents. Les villes-centres ont à assumer des dépenses lourdes d'investissement et de fonctionnement pour des équipements structurants à l'échelle de l'intercommunalité dans laquelle elles s'inscrivent (dans des domaines aussi variés que les loisirs, l'éducation, le sport, etc.).

DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES LIÉES À DES ÉTABLISSEMENTS D'EXCEPTION

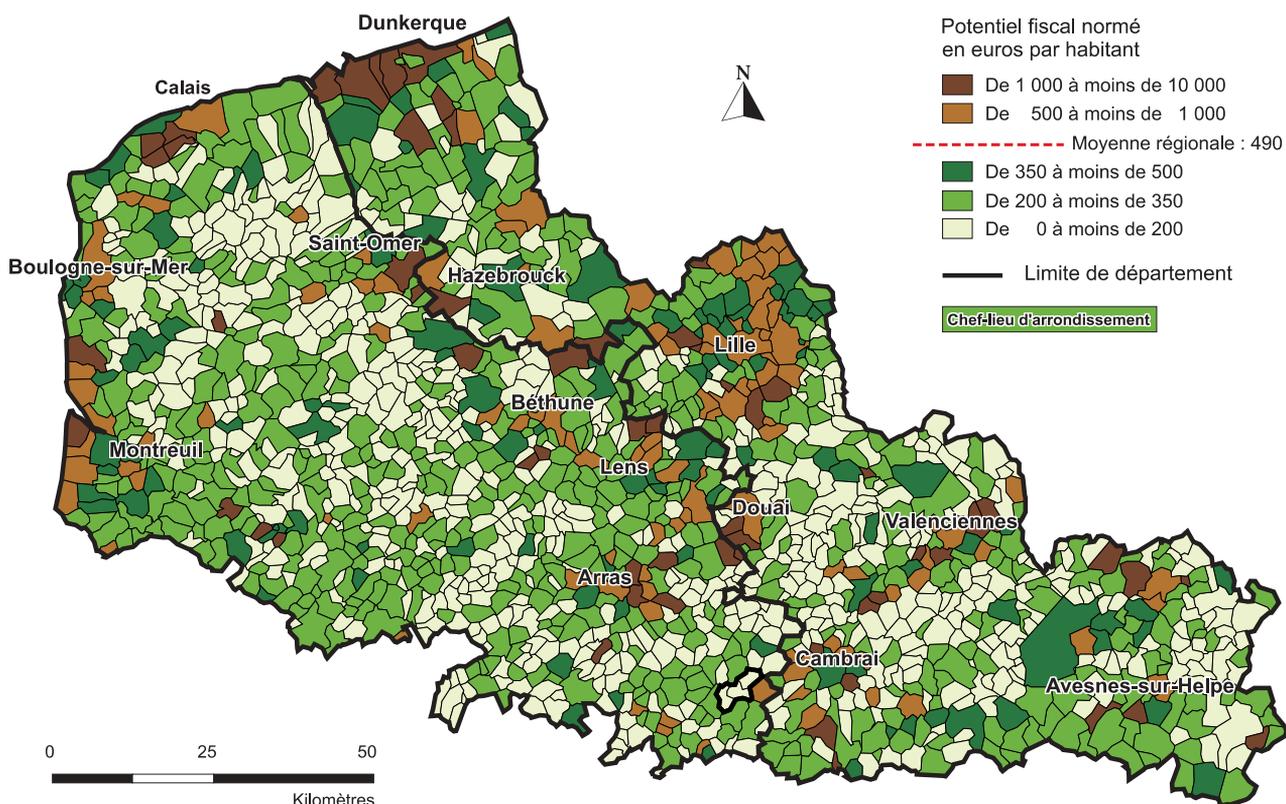
Certaines communes possèdent un niveau de richesse fiscale largement supérieur à la moyenne régionale [📖 Carte 2](#), le plus souvent grâce à la présence d'un établissement d'envergure particulière. La richesse fiscale liée à la taxe professionnelle dépasse ainsi 1 000 euros par an et par habitant dans 28 communes de la région, comme par exemple à Gravelines avec la centrale nucléaire EDF, Fréthun avec les complexes liés à Eurotunnel, Arques avec Arc-International, etc. D'autres communes encore bénéficient d'un potentiel fiscal élevé du fait des taxes d'habitation et foncières qui s'appliquent

Graphique : POTENTIEL FISCAL NORMÉ DES COMMUNES DU NORD-PAS-DE-CALAIS, EN FONCTION DU TYPE D'ESPACE



Source : DGI 2004, DGCL 2004, Insee - Recensement de la population 1999

Carte 2 : POTENTIEL FISCAL NORMÉ DES COMMUNES DU NORD-PAS-DE-CALAIS EN 2004



sur de nombreuses résidences secondaires, comme au Touquet-Paris-Plage ou à Neufchâteau-Hardelot.

DOUBLEMENT RICHE OU DOUBLEMENT PAUVRE ?

Croiser la richesse fiscale des territoires et les revenus fiscaux des ménages conduit à porter un nouveau regard sur les communes du Nord-Pas-de-Calais .

Pour 667 d'entre elles, la population dispose de revenus imposables dans la moyenne régionale, tandis que le potentiel fiscal des quatre taxes locales est faible. Il s'agit en particulier des petites communes en milieu rural, relativement distantes des zones urbaines de la région.

Si les petites communes « urbaines », situées dans les espaces ruraux les plus proches des grandes villes, ont également de faibles ressources fiscales issues des taxes locales, ces dernières accueillent une population plus aisée grâce à leur cadre de vie de qualité, et leur proximité avec de grands centres d'emplois. Dans la région, 252 communes correspondent à ce profil.

Se dégagent ensuite des territoires « doublement pauvres », où les ressources propres des ménages comme le potentiel fiscal des communes sont parmi les plus faibles de la région. Cet ensemble, qui compte 172 communes, correspond à des espaces variés : de grandes villes comme Roubaix ou Boulogne-sur-Mer, des communes urbaines de l'arc minier et de l'Avesnois, comme Lens et Fourmies, et des communes rurales de l'Artois-Ternois.

À l'inverse, 106 communes de la région apparaissent « doublement riches », bénéficiant d'une population en partie aisée et d'une base fiscale importante. C'est le cas de la proche périphérie de Lille (avec des communes comme Bondues, Wasquehal et Seclin) et d'Arras (Duisans, Sainte-Catherine), ou de zones touristiques comme Le Touquet-Paris-Plage ou Neufchâteau-Hardelot.

105 communes se démarquent par une base fiscale relativement élevée, alors qu'une part importante de leur population perçoit de bas revenus. Sont dans cette situation de grandes villes de la région comme Lille, Dunkerque, Calais, Maubeuge, Arras, grâce à la présence d'un tissu productif dense. Mais des communes urbaines de taille intermédiaire bénéficient également d'une taxe professionnelle importante par la présence

de sites industriels, comme par exemple à Harnes ou Mazingarbe dans l'ex-bassin minier, Onnaing dans le Valenciennois, Arques dans l'Audomarois, Étaples sur le littoral, etc.

Un dernier ensemble regroupe 117 communes où le potentiel fiscal comme le revenu imposable des ménages sont dans la moyenne régionale. Outre les espaces ruraux de l'Artois-Ternois ou de l'Avesnois, ce groupe comporte également des grandes villes avec la présence conjointe de ménages à bas revenus et de ménages aisés, comme à Tourcoing, Cambrai ou Armentières.

LA FISCALITÉ LOCALE DESSINE UNE AUTRE GÉOGRAPHIE DE LA PAUVRETÉ

La prise en compte de la fiscalité locale renouvelle l'analyse de la pauvreté des territoires en Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, si les grandes villes de la région comptent toutes une part importante de leur population aux ressources faibles, la base fiscale sur laquelle elles peuvent appuyer leur développement local diffère sensiblement. La « double pauvreté » de Roubaix, Boulogne-sur-Mer ou Lens diffère de l'importante richesse fiscale qui peut être mobilisée sur Lille, Dunkerque ou Maubeuge.

Par ailleurs, des territoires traditionnellement considérés comme ancrés dans la pauvreté, disposent de ressources locales mobilisables par les collectivités locales. Si l'arc minier compte une proportion importante de communes caractérisées par une « double pauvreté », s'y trouvent également des communes au potentiel fiscal élevé, comme Aubry ou Wingles, grâce à la présence de sites industriels.

LA PRESSION FISCALE EST PLUS FORTE DANS LES COMMUNES « DOUBLEMENT PAUVRES »

Municipalités comme EPCI peuvent moduler le taux d'imposition des quatre taxes locales afin de permettre une adéquation entre les recettes fiscales attendues et leurs besoins. Le coefficient de mobilisation, calculé comme le rapport entre le produit des taxes effectivement levées, et le potentiel fiscal, indique le degré de pression fiscale exercée dans la commune. Un coefficient supérieur à 1 indique un niveau de pression fiscale supérieur à celui observé dans des communes de taille comparable. Dans la mesure où

les communes rurales n'ont pas les mêmes besoins de financement que les communes urbaines, l'analyse ici conduite porte sur les villes de plus de 2 500 habitants.

En moyenne régionale, le coefficient de mobilisation est proche de 1,25. Confrontées à une base fiscale relativement moins élevée qu'ailleurs, les communes et intercommunalités de la région sont en effet amenées à appliquer des taux légèrement plus élevés qu'ailleurs pour obtenir des recettes fiscales dans la moyenne de la France de province. La situation est cependant très variable d'une commune à l'autre : 10% des communes du Nord-Pas-de-Calais ont un coefficient de mobilisation inférieur à 0,9 et 10% un coefficient supérieur à 1,75.

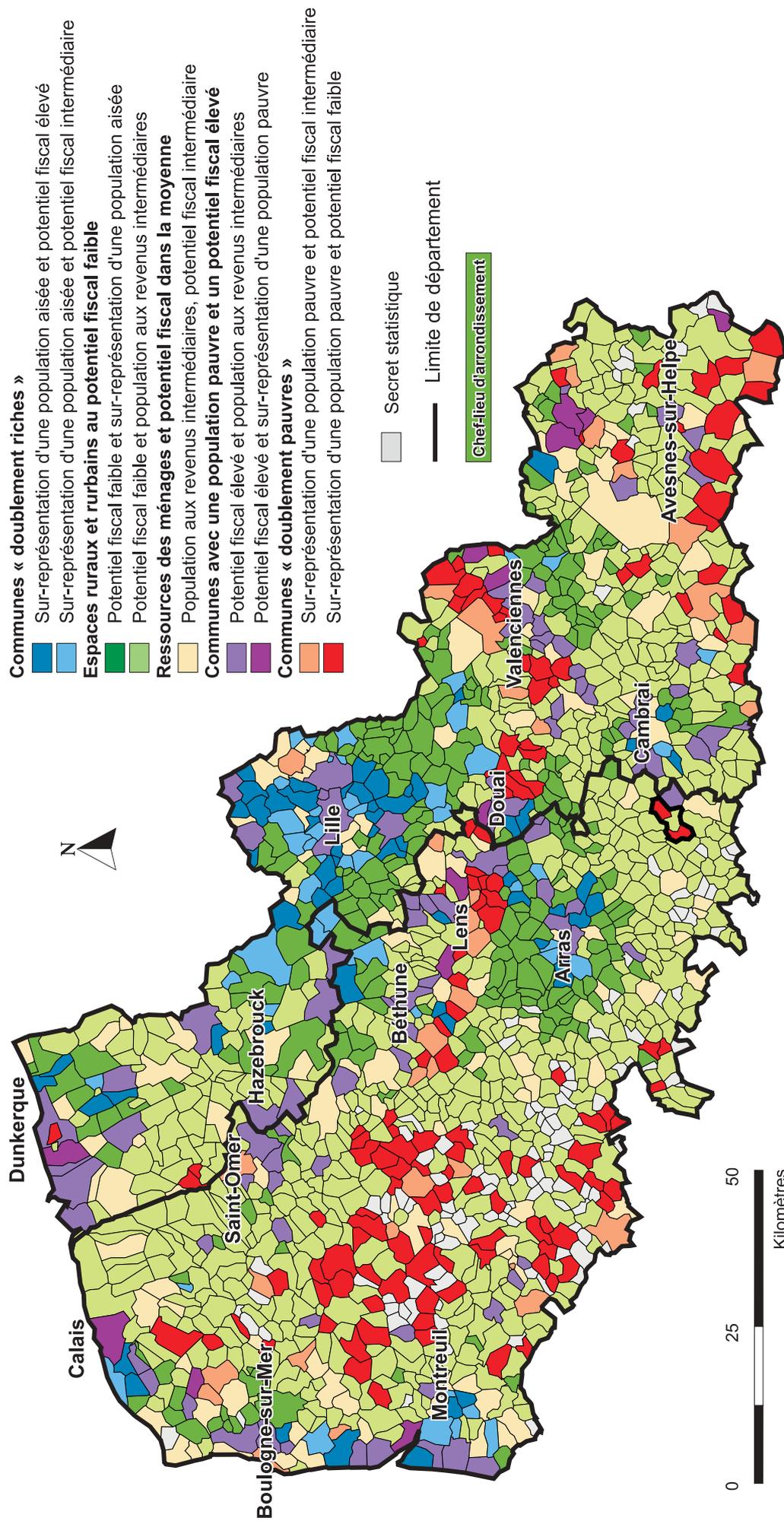
Les politiques de taxation sont en partie liées au profil de richesse de la commune . Ainsi, les communes « doublement riches » ont un niveau de pression fiscale plus faible que les communes « doublement pauvres » : le coefficient de mobilisation y est en moyenne égal à 1,2 contre 1,4. La pression fiscale apparaît la plus faible dans les communes où le potentiel fiscal est particulièrement élevé, tandis que la population dispose de revenus imposables faibles. Dans ces communes, le plus faible coefficient de mobilisation (proche de 1,15) peut refléter un allègement des taxes payées par les ménages grâce à l'importance de la taxe professionnelle.

QUELLES SOLUTIONS OFFRE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Dans l'analyse qui vient d'être conduite, le potentiel fiscal a été calculé sur le territoire communal en sommant la partie des taxes dédiées à la commune et celle dédiée à l'intercommunalité. Toutefois, une analyse spécifique des mécanismes de coopération intercommunale, particulièrement développée en Nord-Pas-de-Calais, est nécessaire pour apprécier les contrastes territoriaux. En particulier, les EPCI de la région comportent-ils une mixité dans leur composition communale, regroupant à la fois des espaces aisés et des espaces pauvres, du point de vue des ressources des habitants comme des ressources économiques locales ? Peut-on, en reconduisant une analyse similaire, identifier des EPCI doublement pauvres ou doublement riches ? Autant de questions auxquelles le second volet de cette étude cherchera à répondre.

UN REGARD CROISÉ SUR LA RICHESSE FISCALE DES TERRITOIRES ET LES RESSOURCES DES MÉNAGES DANS LES COMMUNES DU NORD-PAS-DE-CALAIS

Carte 3 : DOUBLE RICHESSE OU DOUBLE PAUVRETÉ ?



**Tableau : NIVEAU DU COEFFICIENT DE MOBILISATION FISCALE SELON LE PROFIL
DES COMMUNES DE PLUS DE 2 500 HABITANTS**

		La richesse fiscale de la commune est :		
		faible	intermédiaire	élevée
Le revenu médian des ménages est :	faible	 1,40	 1,35	 1,15
	intermédiaire	 1,20	 1,35	 1,15
	élevé	 1,20	 1,25	 1,20

Guide de lecture : la couleur indique le groupe d'appartenance dans la typologie des communes présentée dans la carte 3.
Source : DGI 2004, DGCL 2004, Insee 2004

ENCADRÉ

Les recettes des collectivités locales sont composées de cinq postes principaux :

- les impôts et taxes directes représentent en moyenne 32% des recettes. Ce poste comprend les taxes d'habitation, foncières sur le bâti et le non bâti prélevées principalement sur les ménages et la taxe professionnelle prélevée sur les entreprises ;
- les impôts et taxes indirectes représentent en moyenne 21% des recettes. Ce poste comprend notamment la taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement, la taxe additionnelle des droits de mutation, la taxe sur les cartes grises et la taxe sur l'électricité ;
- les dotations et transferts financiers de l'État représentent en moyenne 30% des recettes ;
- les emprunts représentent 10% des recettes ;
- les autres ressources 7% des recettes. Elles correspondent par exemple à la cession de produits immobiliers, des servitudes publiques ou des réversions sur les procès-verbaux.

Pour en savoir plus

- Revenus des ménages et potentiel fiscal des territoires : une lecture intercommunale - Insee Nord-Pas-de-Calais - Pages de Profils n° 21, Février 2007
- Les comptes des communes : une grande variété de profils financiers - Insee Nord-Pas-de-Calais - Pages de Profils n° 6, juin 2002

Site internet :

@ www.insee.fr

POUR COMPRENDRE CES RÉSULTATS

Définitions

La source des revenus fiscaux déclarés par les ménages est établie par la direction générale des Impôts et l'Insee à partir des fichiers des déclarations de revenus et de la taxe d'habitation.

Les ressources déclarées par les contribuables sur leur déclaration de revenus comprennent :

- les revenus salariaux (salaires, droits d'auteur, avantages en nature, indemnités de maladie, allocations de chômage et de préretraite, revenus perçus à l'étranger) ;
- les revenus des professions non salariées (revenus nets de déficit des indépendants, comprenant les bénéficiaires agricoles, industriels, commerciaux et non commerciaux) ;
- les retraites (hors minimum vieillesse), pensions d'invalidité, pensions alimentaires et rentes viagères ;
- les autres revenus (essentiellement des revenus du patrimoine).

Le revenu fiscal est un revenu avant redistribution. Il ne peut pas être assimilé à un revenu disponible, qui supposerait que l'on ajoute les revenus sociaux non déclarés (minima sociaux tels que le RMI et le minimum vieillesse, prestations familiales, aides au logement) et que l'on soustraie les impôts directs.

Le revenu fiscal par unité de consommation (UC) prend en compte les économies d'échelle résultant de la vie en groupe et devient un revenu par équivalent adulte, comparable d'un lieu à un autre et entre ménages de compositions différentes. Le nombre d'UC d'un ménage est évalué selon la définition utilisée par l'Insee et par Eurostat :

- le premier adulte du ménage compte pour 1 UC ;
- les autres personnes de 14 ans ou plus comptent chacune pour 0,5 UC ;
- les enfants de moins de 14 ans comptent chacun pour 0,3 UC.

La source de la fiscalité directe locale porte spécifiquement sur les impôts et taxes directes. Les autres ressources budgétaires précédemment indiquées ne sont pas prises en compte dans cette étude, dans la mesure où elles ne témoignent pas de la richesse territoriale présente, mais d'un mécanisme de transfert national (pour les dotations de l'État) ou d'une gestion de l'endettement propre à la municipalité (pour l'emprunt).

Si le produit des quatre taxes de fiscalité directe locale alimente les budgets des communes, des groupements de communes à fiscalité propre, des départements, des régions et de quelques organismes publics à vocation locale particulière, seule la part de ces taxes versée auprès des communes et groupements de communes a été retenue dans cette étude.

Le potentiel fiscal est le produit théorique que recevrait la commune si elle appliquait les taux d'imposition moyens nationaux de chacune des quatre taxes (la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle) à ses propres bases. Cette richesse fiscale est calculée en prenant en compte l'hétérogénéité des taux selon la taille des communes - les taux moyens servant de référence étant déclinés pour chaque strate de population des communes. Elle permet les comparaisons - entre collectivités, au-delà de leur politique fiscale.

Le potentiel fiscal diffère ainsi du produit des taxes effectivement levées sur la commune, dès lors que les taux d'imposition locaux diffèrent de la moyenne des taux observés France entière dans des communes de taille comparable. En rapportant le montant des impôts effectivement perçus au potentiel fiscal, on obtient un **coefficient de mobilisation**. Un ratio supérieur à 1 indique une pression fiscale relativement élevée plus élevée que sur l'ensemble du territoire national.