

L'impact distributif de la fiscalité locale sur les ménages en France

The Distributional Impact of Local Taxation on Households in France

Clément Carbonnier*

Résumé – Le profil distributif de la fiscalité locale sur les ménages résulte de trois principaux déterminants : l'assiette (la valeur locative des logements habités ou possédés), le barème (des exemptions ou réductions) et les différences entre les taux locaux. La contribution globale des taxes locales sur les ménages à la progressivité des prélèvements obligatoires en France est mesurée et décomposée entre ces déterminants à partir de l'enquête *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie* (SRCV, Insee) et de bases de données exhaustives au niveau des collectivités locales. L'assiette a un effet régressif, partiellement compensé par le barème. Les taxes locales et les revenus moyens augmentent avec la taille des intercommunalités : l'hétérogénéité territoriale dessine donc des montants de taxes locales par habitant croissants avec le revenu par habitant. Toutefois, cette croissance est moins que proportionnelle à celle des revenus, générant un ratio taxes locales sur revenus décroissant avec le niveau des revenus moyens dans l'intercommunalité.

Abstract – *The distributive profile of local taxation on households results from three main determinants: the tax base (the rental value of occupied or owned properties), the schedule (of exemptions and reductions) and the differences between local rates. The overall contribution of local household taxes to the progressivity of compulsory levies in France is measured and broken down into the three determinants based on the Insee survey on income and living conditions (Statistiques sur les ressources et conditions de vie, or SRCV) at household level and comprehensive databases at the local authority level. The tax base has a regressive effect, partially offset by the schedule. Local taxes and average income increase with the size of inter-municipalities: territorial heterogeneity is thus characterised by levels of local tax per capita that tend to increase with per capita income. However, this increase is less than proportional to that of income, generating a ratio of local taxes to income that decreases with the level of average income in the inter-municipal area.*

Codes JEL / JEL Classification : H71, H73, H23

Mots-clés : taxe d'habitation, taxe foncière, redistribution

Keywords: housing tax, property tax, redistribution

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l'Insee.

* Université de Cergy-Pontoise, THEMA (clement.carbonnier@u-cergy.fr)

Reçu le 12 juillet 2017, accepté après révisions le 18 mars 2019

Pour citer cet article : Carbonnier, C. (2019). The Distributional Impact of Local Taxation on Households in France. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 507-508, 31–52. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.507d.1977>

Durant la campagne présidentielle française de 2017, le candidat élu a promis d'exonérer les 80 % des ménages les plus modestes de la taxe d'habitation, une taxe locale assise sur la valeur locative des logements occupés. L'argument avancé par l'équipe de campagne reposait sur la régressivité de cette taxe, supposée provenir de prélèvements plus importants dans les communes modestes que dans les communes aisées¹.

L'objet de cet article est de mesurer l'impact distributif des taxes locales – cette taxe d'habitation ainsi que la taxe foncière – sur les ménages en France et de comprendre les déterminants de cet impact distributif. L'impact distributif d'une taxe est mesuré par la distribution des taux d'efforts pour cette taxe – c'est-à-dire du montant payé rapporté aux revenus – le long de l'échelle des niveaux de vie : la taxe est progressive si le taux d'effort croît avec le niveau de vie et régressive si elle décroît. La redistribution doit être mesurée au niveau global du système de taxes et transferts, le profil distributif d'une taxe n'étant que sa contribution à la redistribution générale. En effet, il n'est pas nécessaire que chaque taxe prise individuellement soit redistributive et certaines peuvent avoir d'autres objectifs – autonomie financière des collectivités locales, fort pouvoir de prélèvement à faible coût économique – et leur aspect régressif être compensé par d'autres taxes ou par la redistribution générée par les dépenses publiques qu'elles permettent (Guillaud *et al.*, 2017).

Les déterminants de l'impact distributif d'une taxe locale peuvent être de trois ordres : l'assiette, le barème et l'hétérogénéité géographique des taux. Pour le cas français, l'assiette de l'imposition locale des ménages est la valeur locative des logements qu'ils occupent pour la taxe d'habitation et qu'ils possèdent pour la taxe foncière. La fiscalité locale sur l'immobilier possédé est une source de financement des collectivités locales internationalement répandue² et les résultats français sur l'impact distributif de ce type d'assiette pourront avoir une portée plus générale. Si le logement est typiquement un bien premier, dont la consommation croît moins vite que le revenu – ce qui devrait induire un impact régressif de l'assiette de la taxe d'habitation – l'impact de l'assiette de la taxe foncière est plus ambigu car il est gouverné par deux effets contraires : un taux de propriétaires occupants croissant avec le revenu, mais une valeur des logements possédés croissant moins vite que le revenu.

Le second déterminant est le barème. Les deux taxes sont essentiellement des taxes à taux unique, mais assorties d'exonérations et de réductions en fonction du revenu et de la composition des ménages. Leurs barèmes sont donc construits dans le but d'avoir un impact progressif. Le troisième déterminant est la disparité des taux à travers le territoire et sa corrélation avec la distribution géographique des revenus des ménages. Cette question dépasse également les frontières françaises et se pose pour tous les pays où des collectivités locales ont une autonomie fiscale (figure I) : on peut alors retrouver une corrélation entre les revenus locaux et les besoins de financement des collectivités locales, et donc un impact distributif de la géographie des taxes locales. Par exemple, Lewis (2001) et Zhao & Hou (2008) étudient le cas des taxes sur la consommation aux États-Unis et Zhao (2009) complète ces études par une comparaison entre les États-Unis et la Chine.

Pour mesurer l'impact distributif des taxes locales françaises et en décomposer les principaux déterminants, cette étude s'appuie sur trois bases de données. Tout d'abord, l'enquête *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie* (SRCV) de l'Insee est mobilisée pour mesurer le profil distributif global. Cet échantillon de ménages permet également de déterminer l'impact des assiettes fiscales – valeur locative des logements occupés et taux de propriétaires occupants – ainsi que celui des exonérations et réductions liés à la composition familiale. En revanche, du fait du nombre d'observations, le découpage territorial doit rester à un niveau relativement agrégé. Cette enquête permet de mesurer les impacts globaux des deux taxes, légèrement régressifs, principalement du fait de faibles taux d'effort du décile supérieur de la distribution des niveaux de vie. C'est la résultante d'un impact régressif des assiettes fiscales, partiellement compensé par l'impact progressif des exonérations et réductions. À niveau de vie donné, le taux d'effort de taxe d'habitation est croissant avec la taille de l'unité urbaine, mais le taux d'effort de taxe foncière est plat. À niveau de vie et taille d'unité urbaine

1. « C'est donc un impôt régressif, qui renforce l'injustice fiscale. La taxe d'habitation renforce aussi les inégalités entre les territoires. On paye souvent beaucoup plus quand on vit dans une commune pauvre que dans une commune riche. » (En Marche, 2017). L'exonération a été rendue effective progressivement par la loi de finance pour 2018 n°2017-1837 du 30 décembre 2017 : tout d'abord une réduction de 30 % en 2018, puis de 65 % en 2019 et enfin une exonération complète à partir de 2020 pour les ménages des huit déciles du bas de la distribution des revenus [https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/questions/suis-je-concerne-par-la-reforme-de-la-taxe-dhabitation].

2. On trouve ce type de taxes notamment en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède et en Belgique.

donnés, les taux d'effort pour les deux taxes sont plus élevés pour les ménages sans enfant que pour les ménages avec enfants.

Pour déterminer plus précisément l'impact des disparités géographiques, deux bases exhaustives au niveau des collectivités locales sont utilisées. Ces deux bases produites par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) agrègent au niveau de chaque collectivité territoriale les informations issues des déclarations à l'impôt sur le revenu des ménages d'une part et les informations issues des budgets locaux d'autre part. L'analyse est effectuée au niveau des « blocs communaux », c'est-à-dire la consolidation budgétaire des municipalités et des intercommunalités. Il apparaît qu'aussi bien les dépenses publiques que les impôts locaux par habitant sont croissants avec la taille du bloc communal. Ils croissent aussi avec le revenu moyen des habitants, mais uniquement du fait de la corrélation positive entre revenus moyens et taille du bloc communal. Toutefois, cette croissance des impôts par habitant avec le revenu est relativement faible et le taux d'effort est quant à lui décroissant, ce qui dessine une contribution légèrement régressive des disparités d'imposition locale.

La suite de l'article est organisée comme suit. Une première partie présente les arguments théoriques permettant d'expliquer le profil distributif des taxes foncière et d'habitation. Ensuite, les bases de données utilisées sont

présentées. Une troisième section exploite les données d'enquête au niveau ménage pour mesurer le profil distributif global et déterminer la contribution de l'assiette et des exonérations et réductions. Une quatrième exploite les données au niveau des collectivités territoriales pour documenter l'impact des disparités géographiques. La dernière section conclue et discute les implications de ces résultats.

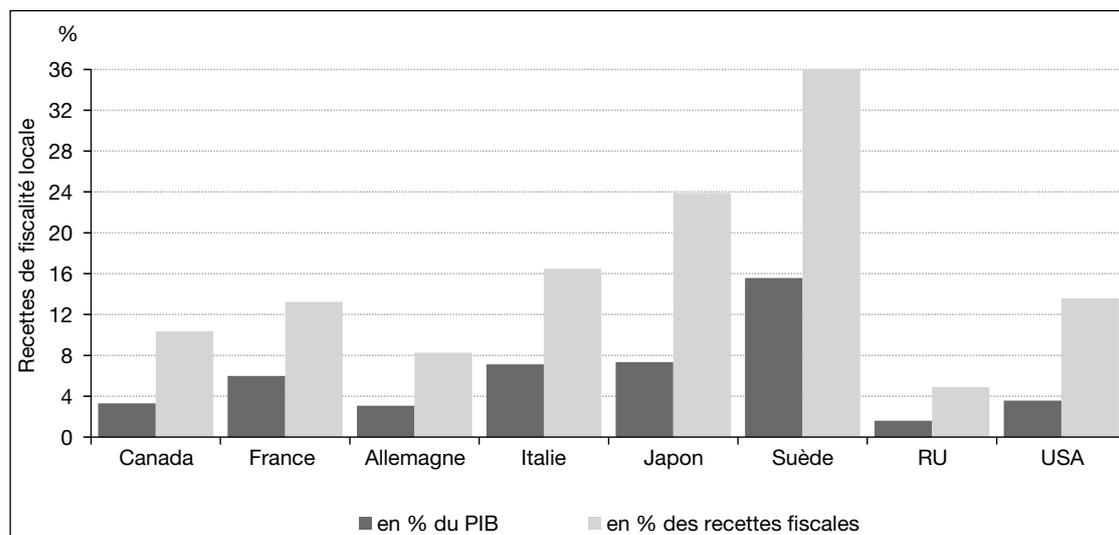
Arguments théoriques sur les profils distributifs des taxes locales

Le profil distributif des taxes locales dépend de trois principaux déterminants : 1) l'assiette fiscale ; 2) le barème ; 3) les disparités territoriales de pression fiscale.

L'assiette de la taxe foncière et de la taxe d'habitation

Lorsque l'assiette n'est pas directement le revenu des ménages – comme c'est le cas en Suisse – elle peut avoir un impact distributif selon la corrélation entre les distributions d'assiette et de niveau de vie. En France, comme dans nombre de pays, les taxes locales sur les ménages sont liées à l'immobilier, en l'occurrence à la valeur locative des logements, occupés pour la taxe d'habitation, possédés pour la taxe foncière.

Figure I
Prélèvements locaux dans les pays de l'OCDE, 2016



Champ : taxes prélevées pour le financement des municipalités, intercommunalités et comtés (et non les départements, régions, provinces ou États).
Source : OECD, Revenue Statistics - Comparative tables.

L'assiette de la taxe d'habitation croît avec le niveau de vie des contribuables, mais à un taux plus faible que la croissance des revenus. En effet, les ménages plus aisés habitent des logements plus coûteux, mais les différences de valeurs locatives sont plus faibles que les différences de revenus : l'élasticité revenu de la dépense de logement est positive mais inférieure à l'unité. Ainsi, le taux d'effort pour le logement – le ratio dépenses de logement sur revenu – décroît avec le niveau de vie (Pirus, 2011 et figure II-B), d'où l'impact régressif de l'assiette de la taxe d'habitation.

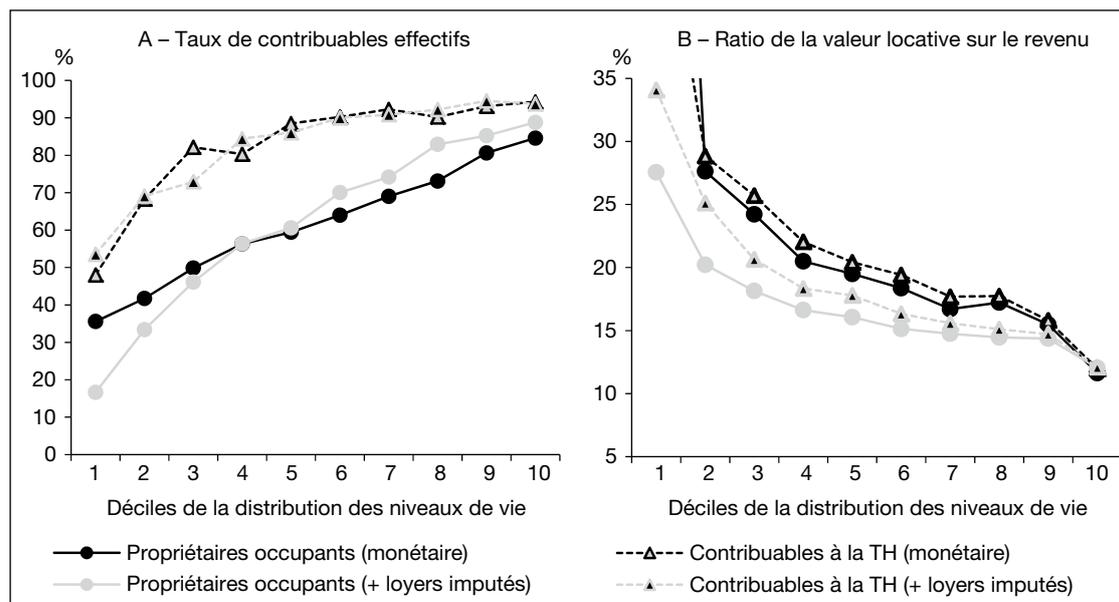
Le cas de la taxe foncière est sensiblement différent car l'assiette ne correspond pas à la valeur locative des logements occupés mais à celle des logements possédés. À la croissance de la valeur des logements avec le revenu s'ajoute la croissance de la part des ménages qui possèdent leur logement (figure II-A). Pour autant, le taux de propriétaires occupants n'est pas négligeable même en bas de la distribution des niveaux de vie : un tiers des ménages du décile du bas et plus de la moitié à partir du quatrième décile possèdent le logement qu'ils occupent. Ainsi, deux effets s'opposent : la baisse de la valeur des logements possédés en proportion du revenu (parmi les propriétaires occupants, figure II-B) et la hausse du taux de propriétaires occupants.

De plus, les taxes foncières concernent non seulement les résidences principales mais aussi les résidences secondaires et les logements loués. Toutefois, cet effet reste limité car pour les neuf déciles du bas de la distribution des niveaux de vie, 93 % de la valeur nette des logements possédés était en 2014 occupée par leur propriétaire et constituait plus des deux tiers de son patrimoine (Garbinti *et al.*, 2016). La situation diffère pour le décile supérieur, qui possède plus d'immobilier locatif mais pour qui l'immobilier constitue une bien plus faible part du patrimoine : un tiers pour le décile supérieur dans son ensemble, un cinquième pour le centile supérieur et 12 % pour le dixième supérieur du centile du haut. Les ménages les plus fortunés détiennent principalement du patrimoine mobilier. Cet article n'analyse donc pas l'imposition du patrimoine dans son ensemble puisqu'il se concentre sur la résidence principale.

Les barèmes des taxes foncière et d'habitation

Le second déterminant – le barème – consiste principalement en un taux unique décidé localement et des exemptions et réductions décidées nationalement. Pour la taxe d'habitation, jusqu'à la dernière réforme exonérant les ménages les

Figure II
Paramètres des assiettes des taxes locales en fonction du niveau de vie



Note : pour ne pas écraser les courbes de la figure II-B, les valeurs du ratio (sans loyers imputés) pour le décile 1 ne sont pas représentées pour les propriétaires occupants et les contribuables à la TH ; elles sont respectivement de 99 % et 53 %.
Champ : France métropolitaine.
Source : Insee, SRCV 2014.

plus modestes, une déduction était opérée sur l'assiette en fonction du nombre d'enfants à charge (10 % de la valeur locative moyenne dans la commune pour chacun des deux premiers et 15 % pour les suivants). Les personnes âgées ou handicapées étaient exonérées des taxes foncières et d'habitation si le revenu imposable de l'année précédente n'excédait pas un plafond (10 686 € pour un célibataire, 16 392 € pour un couple³). Les autres ménages pouvaient bénéficier d'un plafond de taxe d'habitation à 3.44 % du revenu imposable de l'année précédente s'il était inférieur à un plafond (25 130 € pour un célibataire et 36 872 € pour un couple plus 4 621 € par enfant à charge). Ces barèmes opéraient une redistribution des ménages à revenus moyens et élevés vers les ménages à bas revenus et les familles nombreuses. En 2014, 82.7 % des ménages étaient soumis à la taxe d'habitation et 56.9 % à la taxe foncière. Ce dernier chiffre est assez proche de la part de propriétaires occupants car peu de ménages en sont exonérés : même dans le décile inférieur de la distribution des niveaux de vie monétaires, l'exonération de taxe foncière ne concerne que 5.8 % des ménages (et seulement 2.0 % du décile inférieur de la distribution de niveaux de vie incluant les loyers imputés), ce qui correspond à 16.3 % des propriétaires occupants de ce décile (12.2 % en incluant les loyers imputés).

Disparités des taux de taxes locales

Le troisième déterminant provient de l'éventuelle corrélation territoriale entre les revenus des habitants et l'importance des impôts locaux. Une telle corrélation pourrait venir d'une volonté de redistribution à travers les dotations aux collectivités territoriales (principalement la dotation globale de fonctionnement, DGF), ou d'une corrélation entre les dépenses publiques locales et les revenus des habitants. Certaines intercommunalités opèrent également une péréquation entre leurs communes à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC) mais les transferts locaux restent limités relativement au pouvoir de péréquation des dotations nationales (Frinault & Reigner, 2010 ; Reigner *et al.*, 2010)⁴.

Pour ce qui est de la corrélation éventuelle entre les dépenses publiques locales et les revenus des habitants, la littérature avance plusieurs explications. La première remonte à la contribution séminale de Tiebout (1956) sur le vote avec les pieds. Depuis, il a été montré que des différences de préférences pour les biens

publics locaux peuvent mener à une ségrégation économique si les taux marginaux de substitution entre biens publics et privés sont ordonnés selon les revenus (Westhoff, 1977 ; Gravel & Thoron, 2007). La ségrégation est accentuée lorsqu'on prend en compte les variations endogènes des prix du foncier, sans modifier les conditions (Rose-Ackerman, 1979 ; Calabrese *et al.*, 2006). Une telle ségrégation conduit à une variation des impôts locaux dépendant directement des revenus des habitants. Elle peut être positive ou négative selon le signe de la corrélation entre les revenus et le taux marginal de substitution entre les biens publics et privés : les ménages plus aisés peuvent avoir une plus forte disposition à payer pour les biens publics que les ménages plus modestes car ils peuvent acquérir suffisamment de biens privés et recherchent les aménités locales ; à l'opposé, ils peuvent avoir une disposition à payer inférieure car ils préfèrent les substituts privés aux biens publics locaux, mieux adaptés à leurs préférences individuelles.

Un lien direct entre les taxes locales et les revenus peut également provenir de la nécessité d'avoir des budgets sociaux importants dans les communes où réside une plus grande proportion de ménages pauvres. De plus, la cause de la ségrégation peut tenir plus aux caractéristiques socioprofessionnelles qu'aux préférences dans le cadre d'une distribution territoriale des activités productives (Berry & Glaeser, 2005 ; Wheeler, 2005) : si les entreprises bénéficient de gains de productivité liés à l'agglomération sectorielle, une ségrégation géographique peut s'opérer sur la base des profils de qualification de la main-d'œuvre demandés par les différentes industries. Ceci peut impacter non seulement les revenus moyens des ménages mais également les dépenses publiques locales car ces dernières sont à la fois des aménités pour les ménages et des facteurs publics pour la production privée. Ce type d'explication rejoint les résultats centraux de l'économie géographique : deux relations existent en parallèle, la première entre l'agglomération et la productivité (donc les revenus des habitants), la seconde entre l'agglomération et les besoins d'investissements publics locaux, notamment pour lutter contre les phénomènes de congestion (Ciccone, 2002 ; Martin *et al.*, 2011 ; Duranton & Puga, 2014).

3. Il s'agit des plafonds pour la taxe d'habitation 2014, voir <https://www.impots.gouv.fr/portail/questions/theme/taxe-habitation/87>.

4. L'analyse empirique se concentre sur les blocs communaux (la consolidation budgétaire des communes et des intercommunalités) et ainsi les DSC sont neutralisées : ne sont considérées que les dotations du gouvernement.

L'effet « zoo » (Oates, 1988) peut également expliquer la corrélation de manière indirecte. L'idée est que les collectivités territoriales plus grandes peuvent offrir à leurs administrés les mêmes biens publics que les collectivités plus petites, en plus grande quantité, mais qu'elles peuvent offrir aussi de nouveaux types de biens publics (par exemple un zoo) : la provision de biens publics augmente avec la taille dans les marges intensive et extensive. Ceci a d'abord été observé par Schmandt & Stephens (1960) dans le cas des municipalités du comté de Milwaukee, et plus récemment en France par Frère *et al.* (2011). De plus, la croissance de la dépense publique locale par habitant avec la population – qu'elle soit due à l'effet zoo ou à la congestion – peut en pratique être financée du fait de la décroissance des effets de la concurrence fiscale locale avec la taille de la collectivité territoriale (Carbonnier, 2013 ; Frère *et al.*, 2014 ; Breuillé *et al.*, 2018).

Les différentes explications théoriques présentées dans cette partie ont des impacts potentiels divergents en termes de profil distributif des taxes locales. Les analyses empiriques de la suite du présent article visent à documenter cette corrélation entre les taxes locales et les revenus

afin de tester les dominances des différentes explications théoriques dans le cas français.

Bases de données et statistiques descriptives

Pour mener à bien l'analyse empirique, deux types de bases de données sont exploitées. L'enquête SRCV documente les ressources et transferts pour un échantillon de ménages. Par ailleurs, des bases de données au niveau des collectivités locales (« Comptabilité des collectivités locales » et « Impôt sur le revenu des communes – IrCom ») sont exhaustives et précises d'un point de vue géographique, bien que les informations soient agrégées au niveau des communes et cachent les disparités inframunicipales. On analyse le millésime 2014 qui est le plus récent commun à toutes les bases.

L'enquête SRCV informe les revenus et les taxes locales payées par un échantillon de ménages, dont on connaît les caractéristiques en termes notamment de composition familiale, de propriété du logement et de localisation (encadré). Cette base contient également la valeur

ENCADRÉ – L'enquête SRCV

L'enquête SRCV est une enquête collectée en face à face par l'Insee auprès d'environ 11 000 ménages tous les ans. Elle collecte des informations sur les conditions de vie matérielles – taille du logement et dépenses associées, revenus et transferts – ainsi que sur les perceptions subjectives des ménages interrogés quant à leur niveau de vie. La plupart des variables concernant les revenus et les transferts sont appariés avec des sources administratives.

Une variable revenu disponible est ainsi construite qui consiste en l'ensemble des revenus déclarés, incluant les plus-values et les allocations, desquels sont déduits les impôts directs (incluant les cotisations sociales mais excluant les taxes sur la consommation). À partir de cette variable, appelée revenu disponible monétaire par la suite, est calculé le revenu disponible incluant les loyers imputés, qui mesurent le bénéfice tiré d'un logement en dessous du prix de marché. Ces loyers imputés sont calculés à partir de la valeur locative des logements occupés, estimée par l'Insee à partir de régressions hédoniques sur une source extérieure : l'enquête logement^(a). Pour les propriétaires de leur logement ou les ménages logés en dessous des prix de marché (principalement les logements sociaux), la différence entre les dépenses pour le logement et la valeur locative de celui-ci est ajoutée en tant que revenu en nature. Les dépenses considérées pour les

propriétaires occupants sont les intérêts des emprunts contractés pour acheter le logement mais pas le remboursement du principal. En effet, ce remboursement augmente la richesse nette du ménage, il ne s'agit donc pas d'une dépense mais d'une d'épargne.

Le principe de prendre en compte les loyers imputés est défendu de longue date dans la littérature, aussi bien pour la comptabilité nationale (Esiner, 1988) – ce qui est maintenant fait par la plupart des pays développés – que pour la mesure des distributions de revenu (Yates, 1994). En effet, la possession de son logement est très fortement liée aux inégalités de niveaux de vie (Bonnet *et al.*, 2018 ; Carbonnier, 2015, 2017, 2018). L'idée principale est que le revenu disponible d'un ménage est la somme de sa consommation et de l'accroissement de son patrimoine net. Ainsi, la consommation des services de son propre logement est du revenu en nature, duquel doivent être soustraits les coûts financiers. De même, la valeur locative des logements pour les ménages logés gratuitement (ou la différence avec le loyer pour les ménages bénéficiant de loyers modérés) doit être ajoutée au revenu pour bien mesurer le niveau de vie.

(a) <http://www.insee.fr/en/methodes/default.asp?page=definitions/enquete-logement.htm>

locative du logement, ce qui permet de calculer le revenu et le niveau de vie incluant les loyers imputés⁵.

Le revenu incluant les loyers imputés peut être calculé avec l'enquête SRCV mais pas avec les bases de données au niveau des collectivités territoriales. De ce fait, les analyses sur données de collectivités territoriales ne considèrent que les revenus monétaires et les analyses sur données de ménages comparent les résultats pour les revenus monétaires ou incluant les loyers imputés. Ces mesures des revenus (respectivement monétaire ou incluant les loyers imputés) sont utilisées pour calculer les taux d'effort pour les taxes locales, qui correspondent au paiement de taxe en proportion des revenus (respectivement monétaires ou incluant les loyers imputés).

Deux importantes clarifications doivent être apportées concernant les mesures de taxes locales utilisées dans l'analyse au niveau ménages. Premièrement, les montants sont tirés des données administratives pour la taxe d'habitation mais sont déclarés par les ménages interrogés pour la taxe foncière. Deuxièmement, ces montants concernent uniquement les taxes payées pour la résidence principale. Comme les résidences principales constituent la très grande majorité du stock de logements, les sommes pondérées des taxes mesurées dans l'enquête correspondent à 89.4 % des montants collectés de taxe d'habitation et 88.6 % des montants collectés de taxe foncière tels que mesurés dans les comptes nationaux.

Enfin, la taille de l'unité urbaine⁶ de résidence, est prise en compte à travers cinq catégories : commune rurale (moins de 2 000 habitants), petite unité (2 000 – 19 999 habitants), moyenne (20 000 – 99 999 habitants), grande (plus de 100 000 habitants à l'exclusion de Paris – la plus grande étant Lyon avec 1 620 331 habitants en 2014) et Paris (10 659 489 habitants en 2014).

Les données des collectivités territoriales

Deux bases de données administratives sont exploitées. La base « Comptabilité des collectivités locales » est la concaténation des budgets locaux déposés par la DGFIP sur un site internet dédié⁷. Pour chaque niveau de gouvernement local sont informées les valeurs agrégées des différentes catégories de dépenses (personnel, investissement, achats, coûts financiers, etc.) et de recettes (dotations et différentes

taxes locales), ainsi que les stocks et flux de dettes. La base « Impôt sur le revenu des communes » (IrCom) est construite par la DGFIP en agrégeant au niveau municipal les données de déclarations de revenus. On y trouve le nombre de foyers fiscaux et de ménages, ainsi que la décomposition de ces populations par segments de revenus déclarés. On y trouve aussi la somme des revenus déclarés par les ménages de la commune et leur décomposition en salaires, pensions, revenus du capital et transferts sociaux.

Comme les dépenses et les recettes des deux échelons les plus décentralisés sont étroitement liés, les budgets des communes et des intercommunalités sont consolidés ; le niveau territorial analysé ici est cette consolidation, appelée « bloc communal ». Les cinquante communes (dont Paris) qui n'appartenaient à aucune intercommunalité en 2014 sont considérées comme des blocs communaux à elles seules. Les deux bases de données administratives sont appariées au niveau de ces blocs communaux. Les taxes locales sont calculées en recettes par habitant mais également en proportion de la somme des revenus des ménages du bloc communal. Ce ratio taxes locales sur revenus est interprété comme un proxy de la moyenne locale des taux d'effort. Toutefois, il diffère des taux d'efforts effectivement calculés dans l'analyse au niveau des ménages. Pour la taxe d'habitation, les variables au niveau du bloc communal incluent les taxes sur les résidences secondaires (potentiellement payées par des ménages d'autres communes) et la part des réductions de taxes compensées par le budget national (de fait non payées par les ménages du bloc communal). Pour ces raisons, les données de taxe d'habitation issue de ces bases dépassent de 15.0 % les montants de comptabilité nationale. Pour la taxe foncière, la différence avec les comptes nationaux est bien plus faible : la somme des taxes foncières de la base correspond à 97.9 % des recettes.

5. L'échelle d'équivalence est celle utilisée à l'Insee, et recommandée par Eurostat, dite « OCDE-modifiée ». Elle donne un poids de 1 au premier adulte (plus de 14 ans) du ménage, de 0.5 aux autres adultes et de 0.3 aux enfants. <http://www.insee.fr/en/methodes/default.asp?page=definitions/unite-consommation.htm>

6. Les unités urbaines sont déterminées par l'Insee en fonction de la continuité du bâti : sont dans la même unité urbaine les logements distants de moins de 200 mètres. <http://www.insee.fr/en/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm>

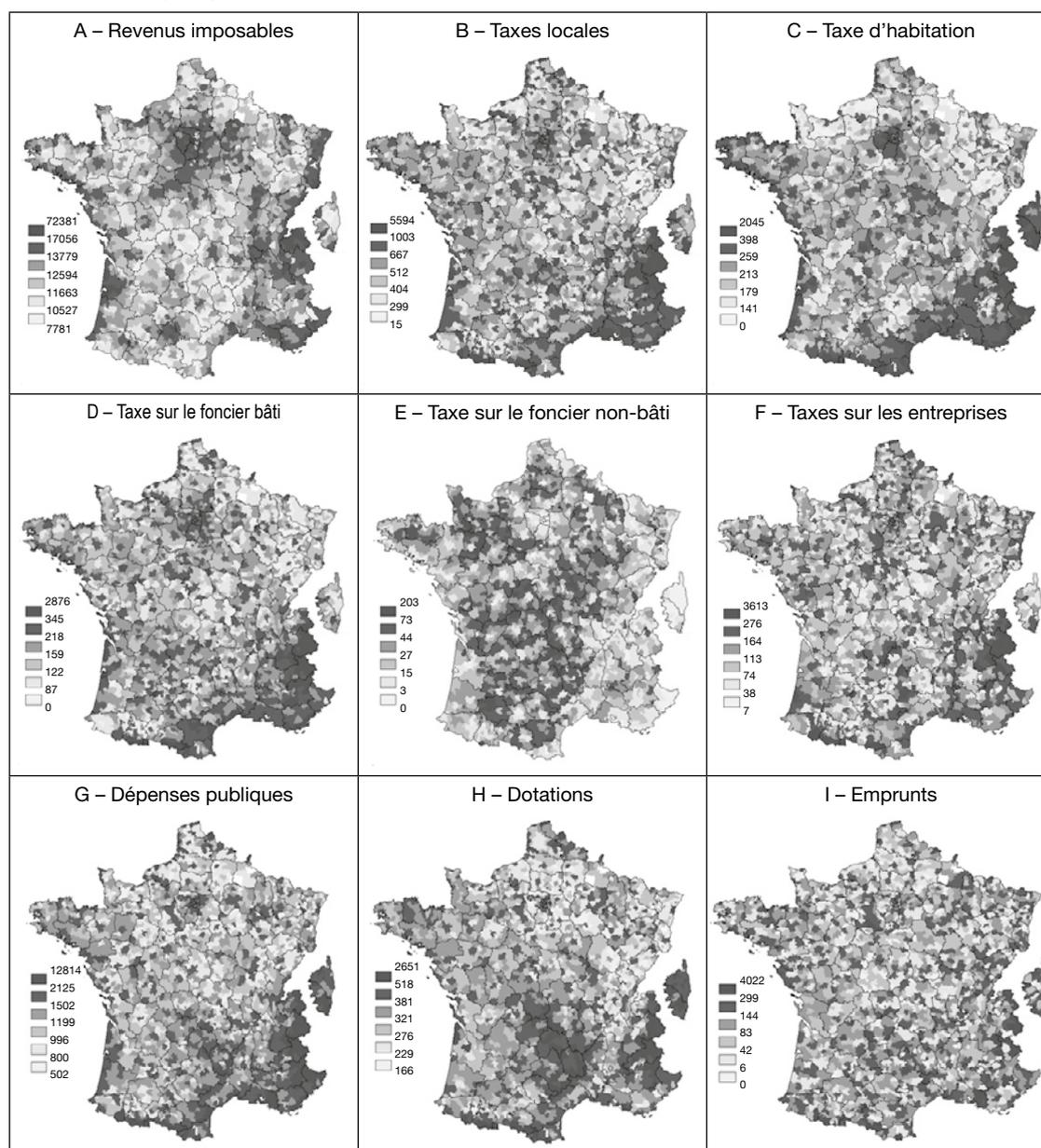
7. En 2014, quatre intercommunalités sont absentes de la base du fait de changements dans leur composition : CC du Pays Rethelois, CA de Charleville-Mézière-Sedan, CA de Colmar and CC de Vinça-Canigou. Elles représentent 0.4 % de la population française.

Malgré ces faiblesses, l'analyse au niveau bloc communal complète et explique les résultats au niveau ménage. Bien qu'une part des taxes mesurées soit payée par des ménages résidant hors du bloc communal, cette part reste très minoritaire. De plus, analyser les niveaux de taxes locales sur les caractéristiques socio-démographiques des blocs communaux – en termes de taille, de revenu par habitant, d'assiette des taxes locales sur les entreprises, de dotations – permet de documenter les effets

territoriaux qui apparaissent dans l'analyse ménage. Ils permettent également d'éclairer empiriquement les contributions respectives des déterminants théoriques présentés dans la partie précédente.

La figure III représente la répartition des revenus des ménages et des différentes caractéristiques des comptes locaux au niveau des blocs communaux. L'ouest de la région parisienne, la Côte-d'Azur et le sud de la côte Atlantique,

Figure III
Cartes des comptes publics des collectivités territoriales en 2014



Note : valeurs en euros par habitant. Les taxes sur les entreprises comprennent la contribution foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces trois taxes assorties des taxes foncières et de la taxe d'habitation comptent pour 98,3 % des impôts locaux, le restant étant constitué d'un grand nombre de très petites taxes.
Champ : blocs communaux de France métropolitaine.
Source : DGFIP 2014.

ainsi que les frontières allemande et suisse, apparaissent comme les plus régions les plus aisées. Les grandes agglomérations urbaines ressortent également (le reste de l'agglomération parisienne, Caen, Rennes, Nantes, Bordeaux, Pau, Toulouse, Montpellier, Aix-en-Provence, Grenoble, Lyon, Clermont-Ferrand et Dijon). Les deux exceptions notables sont Marseille et Douai-Lens. À l'opposé, les zones rurales apparaissent comme plus modestes que le reste de la France.

La carte des taxes locales diffère de la carte des revenus : la partie de la région parisienne à haute fiscalité locale par habitant est plus concentrée vers le centre que la partie à hauts revenus ; les régions alpines et pyrénéennes prélèvent des taxes locales élevées, tout comme l'ensemble du pourtour méditerranéen – et non uniquement la Côte-d'Azur. Les distributions des taxes foncière et d'habitation sont très proches de celle de l'ensemble des taxes locales, mais diffèrent grandement de la distribution de la taxe sur le foncier non bâti, très concentrée dans les zones rurales.

Malgré des profils très différents pour les dotations, les cartes des taxes et des dépenses sont similaires. Les dotations sont élevées dans les montagnes mais n'y compensent pas le très haut niveau de dépenses publiques locales, et ces régions prélèvent d'importants montants de

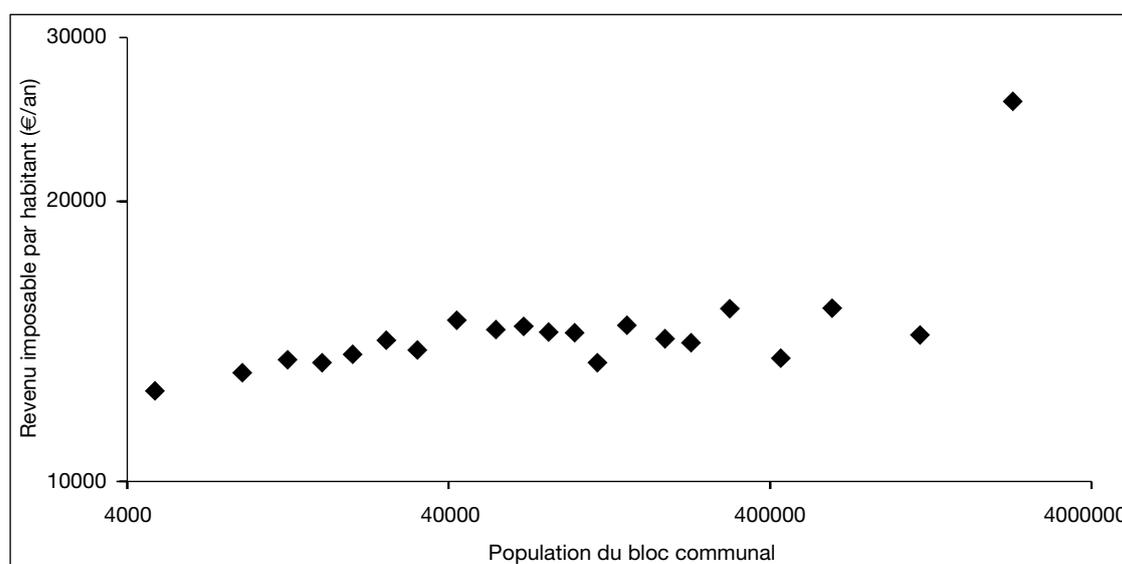
taxes locales par habitant⁸. Toutefois, l'impact des dotations est visible dans les grandes agglomérations aux ménages modestes : Lille et Marseille. Ces deux métropoles présentent des niveaux de dépenses publiques locales parmi les plus hauts mais des taxes locales relativement faibles.

Par ailleurs, il semble apparaître un lien entre la distribution des revenus et la densité urbaine. La figure IV illustre directement l'existence de ce lien. Les blocs communaux sont regroupés en 21 groupes : Paris est isolé et les autres sont ordonnés selon leur nombre d'habitants et rassemblés de telle sorte que chaque groupe comporte le même nombre d'habitants.

Cette figure confirme la corrélation en partie seulement. La relation entre taille des blocs communaux et revenus des habitants est clairement croissante pour les plus petits blocs communaux – jusqu'à 50 000 habitants – constituant 40 % de la population : le revenu imposable annuel par habitant passe de 12 500 € à 15 000 €. Les blocs communaux de taille supérieure – représentant 60 % de la population française – gardent un revenu par

8. Toutefois, le périmètre des hauts niveaux de taxes locales dans le Massif central est plus concentré autour du département du Cantal que le périmètre des fortes dépenses publiques locales et dotations.

Figure IV
Corrélation entre la population des blocs communaux et les revenus par habitant



Note : les valeurs sont les moyennes pour 21 groupes de blocs communaux : Paris à l'extrême droite et 20 groupes des blocs communaux restants ordonnés par leur taille, de telle manière à ce que la population totale soit identique dans chaque groupe.
Champ : blocs communaux de France métropolitaine.
Source : DGFIP 2014.

habitant de 15 000 € (à l'exclusion de Paris qui est à la fois bien plus peuplée et bien plus riche). Toutefois, bien que les plus grandes agglomérations présentent les revenus les plus élevés, c'est là qu'on trouve les inégalités les plus fortes (Garnier & Kaldi, 2017).

Mesures du profil distributif des taxes locales au niveau ménage

Dans cette section, on s'appuie sur l'enquête SRCV pour comprendre le profil distributif des taxes locales et le décomposer entre ses principaux déterminants. La section suivante documentera plus spécifiquement le déterminant géographique à partir des bases de données au niveau intercommunal.

Décomposition du profil distributif des taxes locales

La première étape consiste à tracer le taux d'effort moyen pour les taxes foncière et d'habitation pour chaque décile de niveau de vie. En pratique, le taux d'effort est régressé sur un jeu de variables indicatrices des déciles, avec le décile supérieur comme référence. Ce profil « brut » est représenté par la courbe « Tous ménages » sur la figure V. Pour chaque taxe, deux spécifications sont mises en œuvre selon la mesure, monétaire ou incluant les loyers imputés, du niveau de vie.

La taxe d'habitation apparaît globalement régressive : les paramètres de chaque décile sont positifs et significatifs, ce qui signifie que le décile supérieur présente un taux d'effort moyen plus faible que tout le reste de la distribution des niveaux de vie (figure V-A). Le taux d'effort est en revanche relativement stable entre les neuf autres déciles, très plat entre les déciles cinq et neuf et plus élevé pour les trois déciles inférieurs. Le profil régressif est atténué mais persiste lorsqu'on prend en compte les loyers imputés.

Pour tester l'impact distributif des exemptions de taxe d'habitation, une régression similaire est implémentée en se restreignant aux contribuables effectifs. Le profil régressif s'en trouve nettement amplifié, surtout en bas de la distribution : le taux d'effort des ménages non exemptés est très élevé et décroissant des déciles un à quatre, stable des déciles quatre à neuf avant de chuter pour le décile supérieur. Là encore le profil est robuste à la mesure des niveaux de

vie. Cette amplification de la régressivité lors de la restriction aux contribuables effectifs traduit l'impact progressif des exemptions de taxe d'habitation. À la suite, d'autres estimations sont effectuées en ajoutant successivement des contrôles pour la composition des ménages puis la taille de l'unité urbaine de résidence. Aucun de ces ajouts ne modifie substantiellement le profil des courbes, ce qui indique le faible impact de ces caractéristiques sur le profil distributif de la taxe d'habitation (cf. figure V-A). Enfin, un dernier jeu d'estimations ajoute un contrôle pour la valeur locative du logement en proportion du revenu du ménage⁹. Le profil distributif s'en trouve radicalement transformé pour les niveaux de vie monétaires mais pas pour les niveaux de vie avec les loyers imputés. Pour les revenus monétaires, le profil devient plat : la régressivité de la taxe d'habitation entre les contribuables effectifs est entièrement due aux différences de taux d'effort pour le logement.

Pour résumer ces résultats, le profil distributif de la taxe d'habitation relativement aux niveaux de vie monétaire est légèrement régressif du fait d'un impact très régressif de l'assiette – la valeur locative du logement – partiellement compensé par l'impact progressif des exemptions. Toutefois, l'inclusion des loyers imputés modifie le diagnostic. Le profil en général légèrement régressif se maintient, tout comme l'impact progressif des exemptions, mais ce dernier semble compenser non pas l'effet de l'assiette mais le profil distributif résiduel – potentiellement lié aux différences locales de taux. Une explication possible est que la majeure partie des ménages – et encore plus des contribuables effectifs – possèdent leur logement : pour eux, le taux d'effort pour le logement inclut la valeur locative à la fois au numérateur (valeur du logement) et au dénominateur (loyer imputé), ce qui réduit la corrélation avec le taux d'effort pour la taxe d'habitation. À l'opposé, les importantes différences de valeurs locatives et de taux de propriétaires occupants entre les territoires – et en conséquence les importantes disparités de niveaux de vie incluant les loyers imputés – peuvent contribuer à expliquer un profil résiduel régressif de la taxe d'habitation lié à la géographie.

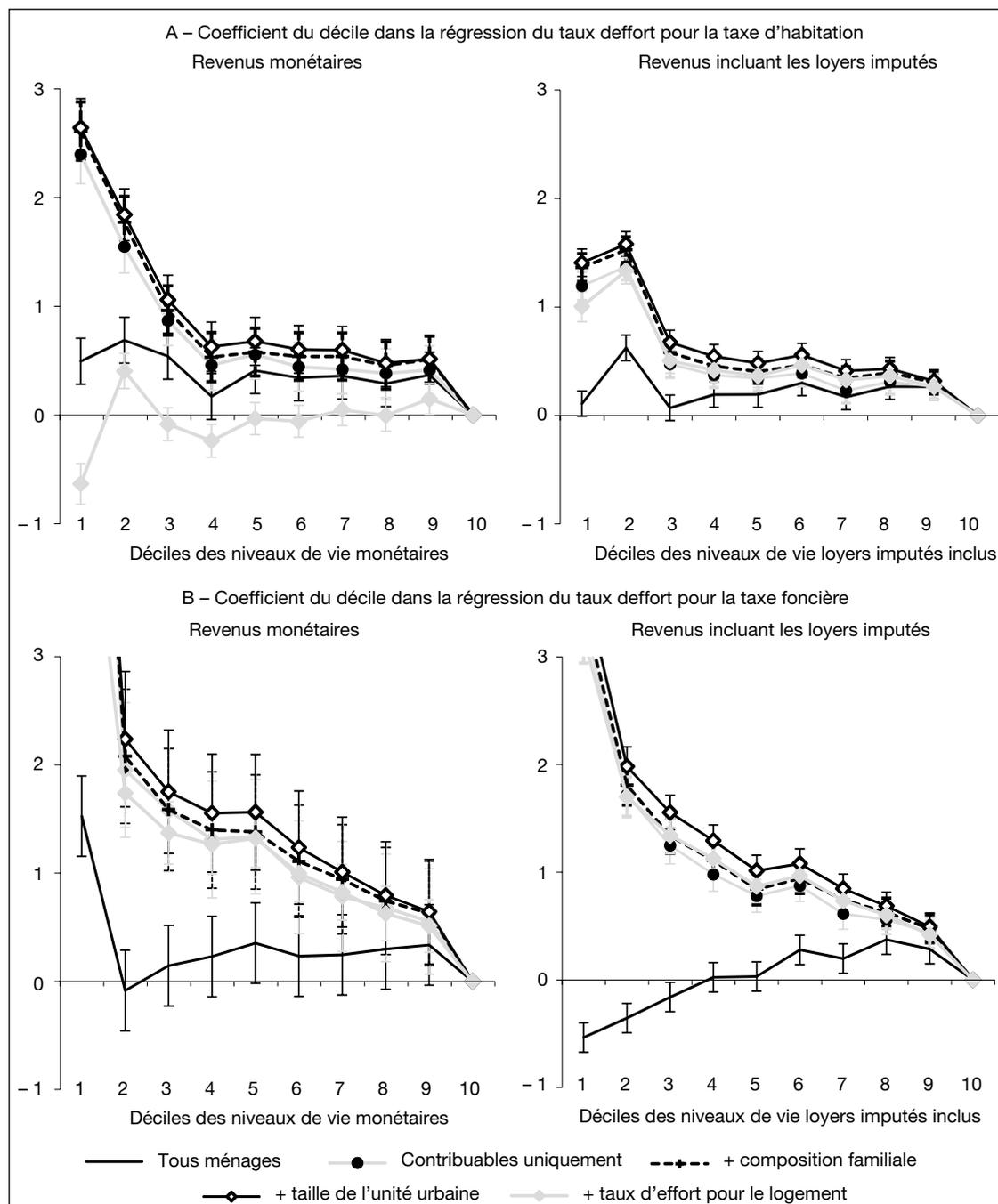
Le cas de la taxe foncière est différent. Le profil distributif global n'est plus indépendant de la mesure du niveau de vie (figure V-B). Les taux

9. Cette valeur locative est la valeur de leur loyer pour les locataires au prix de marché, le loyer imputé pour les propriétaires occupants et la somme du loyer effectif et du loyer imputé pour les locataires en dessous du prix de marché.

d'effort des déciles deux à neuf de la distribution des niveaux de vie monétaires ne sont pas significativement différents de celui du décile supérieur du fait d'écarts-types substantiels, alors que le taux d'effort est bien supérieur pour le décile

inférieur. À l'opposé, le taux d'effort s'élève significativement le long de la distribution des niveaux de vie incluant les loyers imputés des déciles un à huit, avant de décroître significativement pour les deux déciles supérieurs.

Figure V
Profil distributif des taxes foncière et d'habitation



Note : les graphiques présentent les coefficients de la régression du taux d'effort pour les taxes locales sur les indicatrices des déciles de la distribution des niveaux de vie (décile 10 comme référence). Les régressions portent sur l'ensemble des ménages sans contrôles, puis uniquement les contribuables sans contrôles, puis avec contrôles pour la composition familiale, puis la composition familiale et la taille de l'unité urbaine, et enfin la composition familiale, la taille de l'unité urbaine et le taux d'effort pour le logement. Pour présenter tous les résultats avec la même échelle sans écraser les courbes de la figure B, les valeurs des coefficients ne sont représentées pour le décile 1 que pour l'ensemble des ménages et sans contrôles.

Champ : ménages de France métropolitaine.

Source : Insee, SRCV 2014.

Les résultats des estimations sur les contribuables effectifs¹⁰ sont indifférents à l'inclusion de contrôle et à la mesure des niveaux de vie, dessinant un profil très fortement régressif¹¹. Bien entendu, cela ne signifie pas que les montants de taxe foncière eux-mêmes diminuent avec le niveau de vie des propriétaires occupants, mais que la taxe foncière augmente moins vite que le revenu des contribuables, conduisant à une baisse du taux d'effort avec le niveau de vie des contribuables.

L'impact du statut d'occupation du logement

Le profil distributif de la taxe foncière est la résultante de ce profil régressif entre les contribuables effectifs et de la part des contribuables effectifs par décile. La part des contribuables effectifs – très proche de la part des propriétaires occupants¹² – est liée à la différence entre les niveaux vie monétaire et incluant les loyers imputés. Ceci explique la différence entre les deux profils distributifs de la taxe foncière et le fait qu'elle s'observe surtout en bas des distributions : comme le revenu monétaire y est faible, les potentiels loyers imputés peuvent constituer une part importante des revenus.

Comme cela apparaissait sur la figure II, le taux de propriétaires occupants est faible dans le décile inférieur de la distribution des niveaux de vie incluant les loyers imputés – un sixième – alors qu'il est loin d'être négligeable dans le décile inférieur de la distribution des niveaux de vie monétaires – un tiers. Ceci explique pourquoi le taux d'effort moyen pour la taxe foncière est si élevé pour le décile inférieur de la distribution des niveaux de vie monétaires, et pourquoi il est faible pour le décile inférieur de la distribution des niveaux de vie incluant les loyers imputés. Le statut d'occupation du logement pourrait également être important pour le profil distributif de la taxe d'habitation – même si les profils sans et avec loyers imputés sont similaires. Afin de tester un tel déterminant, la figure VI présente la comparaison directe des taux d'efforts pour la taxe d'habitation pour les locataires et les propriétaires occupants.

Les différences entre locataires et propriétaires sont faibles et non significatives. Les profils des courbes de la figure VI sont similaires à ceux de la figure V quel que soit le statut d'occupation du logement. En fait, une différence apparaît pour le décile inférieur de la distribution des

niveaux de vie monétaires. Comme cette différence apparaît aussi bien pour tous les ménages que pour les contribuables effectifs uniquement, cette différence ne provient pas d'un taux d'exemption différent entre locataires et propriétaires, mais probablement des différences de valeur locative des logements loués ou possédés par les ménages du décile inférieur. Pour autant, les résultats généraux présentés plus haut restent valides indépendamment du statut d'occupation du logement.

Les autres déterminants du taux d'effort pour les taxes locales

L'ajout des variables de contrôle dans les régressions précédemment présentées ne change pas les profils distributifs des taxes locales. Pour les taxes locales, cela ne signifie pas pour autant que ces caractéristiques des ménages n'ont pas d'impact sur leur taux d'effort, mais uniquement que cet impact est le même pour les ménages des différents déciles. La figure VII représente les coefficients estimés pour la composition familiale et la taille des unités urbaines dans les régressions du taux d'effort pour les taxes locales avec toutes les variables de contrôle. Ces coefficients mesurent donc l'impact de ces déterminant *ceteris paribus*, en particulier à niveau de vie donné.

Les résultats ne dépendent ni de l'inclusion des ménages exemptés ni de la prise en compte des loyers imputés, ce qui indique que ni la part des ménages exemptés de taxe d'habitation ni celle de propriétaires occupants n'influence substantiellement les différences de taux d'effort selon la composition familiale et la taille de l'unité urbaine. En revanche, les résultats diffèrent nettement entre les taxes foncière et d'habitation. Le taux d'effort pour la taxe d'habitation croît substantiellement et continûment avec la taille de l'unité urbaine alors que ce n'est pas le cas pour la taxe foncière.

Les profils selon la composition familiale sont similaires : pour les célibataires comme pour les couples, les taux d'efforts sont plus élevés

10. Est considérée ici uniquement la taxe foncière sur la résidence principale donc ces contribuables effectifs sont les propriétaires occupants non exonérés.

11. Pour pouvoir comparer les profils distributifs et voir clairement les variations entre les déciles deux à dix, l'axe des ordonnées est le même pour tous les graphiques, de -1 % à 3 % : les coefficients du taux d'effort pour la taxe foncière pour les contribuables effectifs ne sont pas représentés pour le décile inférieur car ils dépassent 3 % ; ils sont de 3.5 % en incluant les loyers imputés et de 7 % sinon.

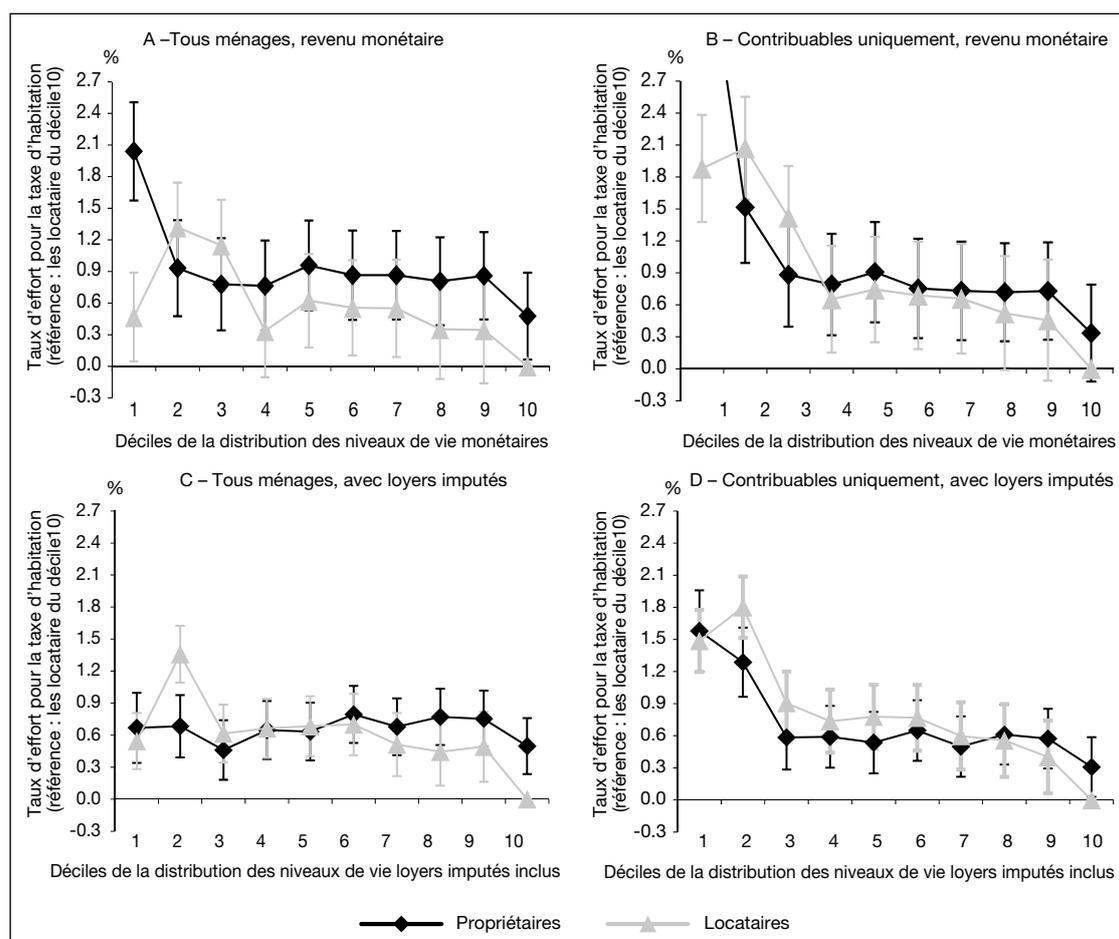
12. Des exonérations existent, mais uniquement pour les ménages très pauvres et les handicapés.

pour les familles sans enfant que celles avec. Ceci peut s'expliquer en partie par un effet de composition selon l'âge : les ménages plus âgés, vivant dans des logements plus grands, n'ont plus d'enfants à charge. Toutefois, les cas des célibataires et des couples ne sont pas identiques. Tout d'abord, à nombre d'enfants identique, les célibataires ont un taux d'effort plus élevé pour la taxe d'habitation mais plus faible pour la taxe foncière que les couples. De plus, s'il n'apparaît pas de différences entre les couples avec un ou deux enfants et ceux avec plus de trois enfants concernant la taxe foncière, les familles nombreuses semblent bénéficier d'un taux d'effort plus faible pour la taxe d'habitation. En effet, des réductions d'assiette par enfant à charge existent pour la taxe d'habitation et non pour la taxe foncière.

Disparités des taux et profil distributif des taxes locales

L'analyse menée jusqu'ici au niveau ménage n'indique pas d'impact distributif des disparités de taux entre localités en fonction du degré d'urbanisation. Cependant, la croissance du taux d'effort est nette pour la taxe d'habitation (mais pas pour la taxe foncière) avec la taille de l'unité urbaine de résidence. Or, la figure IV indique une corrélation positive entre la taille des blocs communaux et les revenus de leurs habitants. Plusieurs explications théoriques ont été discutées pouvant générer une corrélation territoriale entre les taxes locales et les revenus des habitants : des préférences pour les biens publics variant avec le revenu, ou une double corrélation de la taille des blocs communaux

Figure VI
Profil distributif de la taxe d'habitation selon le statut d'occupation du logement



Note : les graphiques présentent les coefficients de la régression du taux d'effort pour la taxe d'habitation sur le croisement des indicatrices des déciles de la distribution des niveaux de vie avec les indicatrices du statut d'occupation du logement (décile 10 des locataires comme référence), les barres d'erreurs indiquent les intervalles de confiance à 95 %. Pour ne pas écraser les courbes de la figure B, le taux d'effort du décile 1 (4.3 %) n'est pas représenté.

Champ : ménages de France métropolitaine.

Source : Insee, SRCV 2014.

avec d'une part les revenus des habitants et d'autre part les dépenses publiques locales (du fait de l'effet zoo ou pour lutter contre la congestion). Les volontés de péréquation à travers les dotations aux collectivités locales peuvent également avoir une influence.

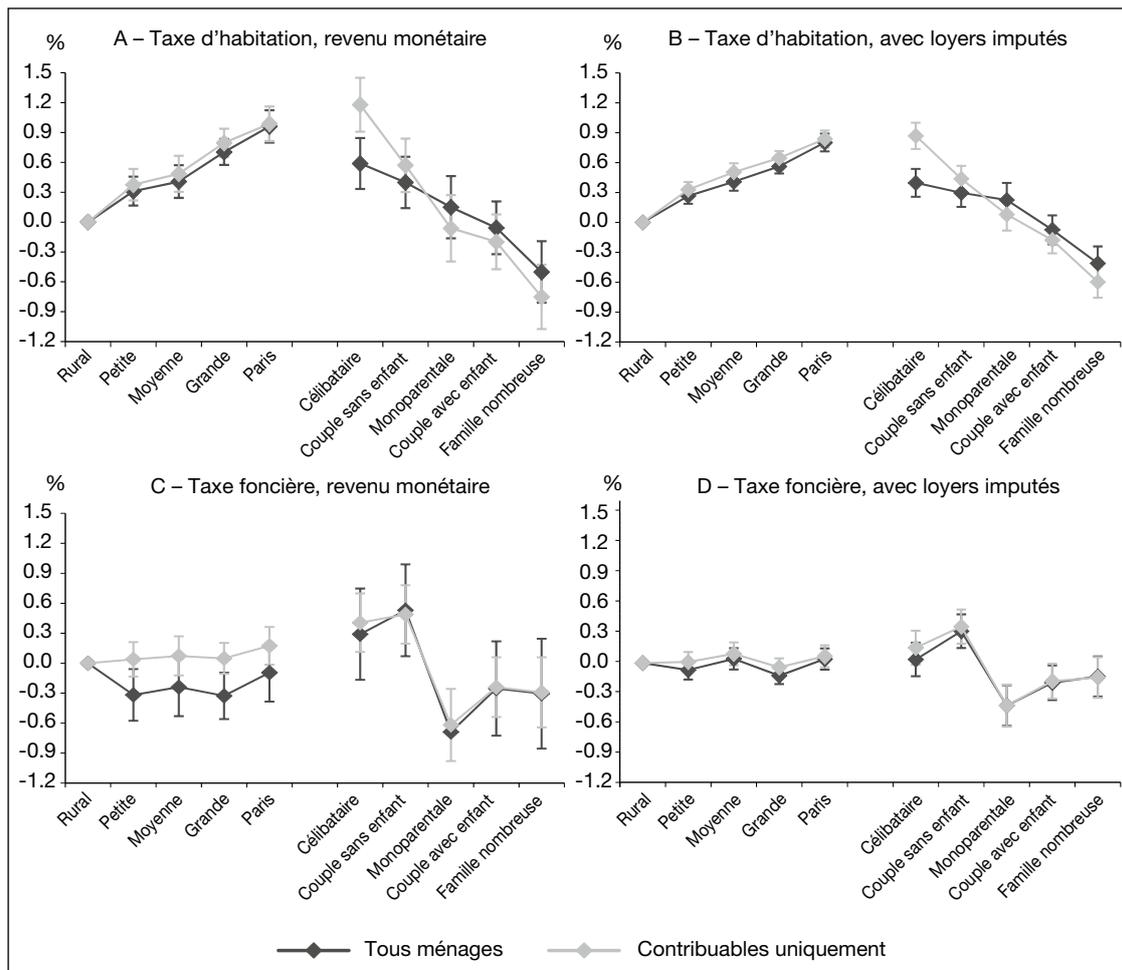
Afin de tester ces différentes hypothèses théoriques, on utilise maintenant des bases de données au niveau des blocs communaux pour confronter les revenus moyens avec les budgets des collectivités locales. Les données sur les taxes locales diffèrent légèrement de celles utilisées précédemment dans le sens où elles concernent toutes les recettes effectives et non uniquement les recettes liées aux résidences principales. Toutefois, il était montré plus haut que les taxes locales liées à la résidence

principale constituent la grande majorité des recettes effectives, ce qui signifie que la grande majorité des recettes des collectivités locales prélevées sur les ménages sont effectivement payées par les habitants de ces localités.

Composition des budgets des blocs communaux

Tout d'abord, quatre composantes des budgets des blocs communaux sont analysées, les dépenses d'une part et trois types de ressources de l'autre : les taxes locales, les dotations et les emprunts. La figure VIII présente ces valeurs moyennes en fonction des quantiles de population dans la figure VIII-A et en fonction des revenus des habitants dans la figure VIII-B.

Figure VII
Déterminants du taux d'effort pour les taxes foncières et d'habitation



Note : les graphiques présentent les coefficients de la régression du taux d'effort pour les taxes locales sur le croisement des indicatrices de taille d'unité urbaine et de composition familiale, avec contrôle pour le décile de revenu des déciles de la distribution des niveaux de vie, les barres d'erreurs indiquent les intervalles de confiance à 95 %.
Champ : ménages de France métropolitaine.
Source : Insee, SRCV 2014.

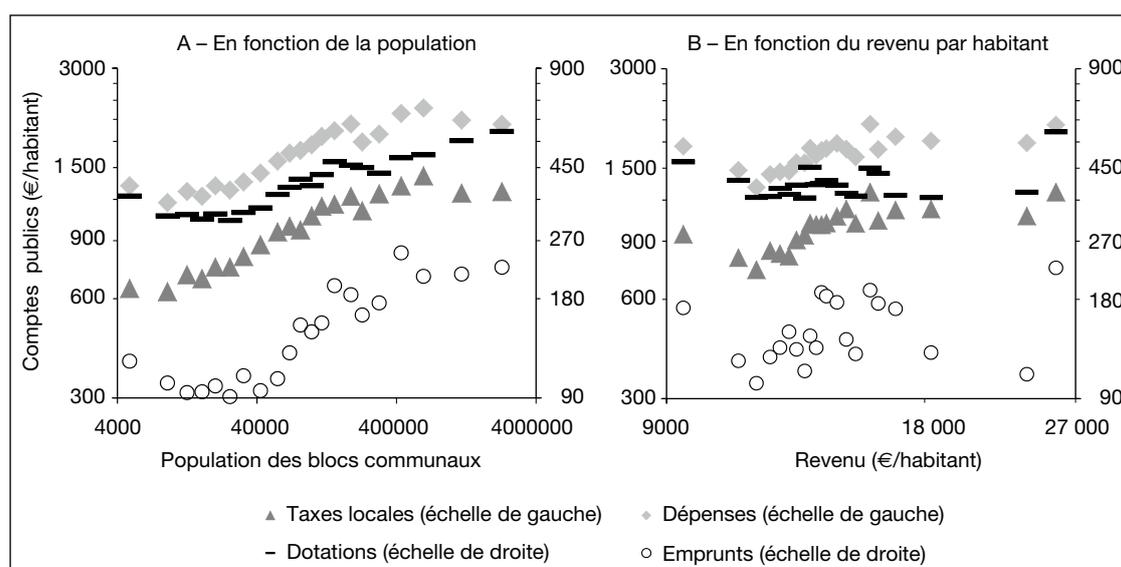
Les quatre composantes croissent avec la population du bloc communal, à l'exclusion des deux points extrêmes, le quantile des plus petits blocs communaux d'une part et Paris de l'autre. La relation avec le revenu des habitants est moins nette. Aucune tendance n'apparaît pour les emprunts ni les dotations. En revanche, le cœur de la distribution des revenus (hors les trois premiers et les cinq derniers quantiles) présente un profil croissant. Le haut de la distribution est constant. Le bas présente quant à lui un profil inversé : les blocs communaux les plus pauvres ont des dépenses, des taxes locales et des dotations plus élevées que les blocs communaux plus riches.

Des régressions permettent de tester la significativité de ces tendances et mesurer l'interaction des deux variables explicatives (tableau 1). Les régressions séparées sur les revenus par habitant et la population confirment les résultats de la figure VII : toutes les variables expliquées sont croissantes avec la population des blocs communaux et le revenu de leurs habitants. L'ampleur moyenne correspond à une croissance de 10 % des dépenses locales lorsque la population double et une croissance de 3 % quand le revenu moyen augmente de 10 %. Pour les taxes locales, on observe une croissance de 11 % quand la population double et de 6 % quand le revenu par habitant augmente de 10 %.

Toutefois, le lien avec le revenu est influencé par la corrélation avec la population : le coefficient du revenu s'annule (dépenses) voire devient négatif (dotations et emprunts) lorsqu'on contrôle pour la population. Le coefficient du revenu est divisé par deux mais reste significativement positif dans le cas des taxes locales. À l'opposé, les coefficients de la population sont pratiquement inchangés lorsqu'on contrôle pour le revenu des habitants. De plus, les parts de variances (R^2) expliquées par les régressions sont bien supérieures en régressant sur la population que sur le revenu, et quasiment identiques en régressant sur la population uniquement ou sur les deux variables.

Derrière ces tendances générales se cachent d'importantes disparités. La Cour des comptes (2016) analyse spécifiquement ces disparités en termes de dépenses et de dotations et montre qu'elles sont le résultat de l'histoire et de la compensation de ressources passées. Le tableau 2 présente les résultats de régressions similaires pour la décomposition des dépenses publiques entre les charges financières, les investissements, les achats et les dépenses de personnel (fonctionnaires et contractuels). Les mêmes relations que pour l'ensemble des dépenses apparaissent : les coefficients sont significativement positifs pour les régressions séparées, mais lorsqu'on régresse en même temps sur le revenu et la population, seul le

Figure VIII
Comptes des blocs communaux en 2014



Note : valeur par habitant des composants des comptes des blocs communaux par quantile (20 quantiles plus Paris) de population et de revenu par habitant.
Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.
Source : DGFIP 2014.

coefficient de la population reste positif (et de valeur inchangé). Le coefficient du revenu pour la régression des investissements reste positif lorsqu'on contrôle pour la population mais il

est divisé par cinq et significatif seulement au seuil de 10 %, il s'annule pour les achats et les charges de personnel et devient négatif pour les charges financières.

Tableau 1
Budget des blocs communaux en fonction de la population et des revenus en 2014

	Dépenses publiques			Dotations		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.321*** (0.028)		0.018 (0.023)	0.072*** (0.025)		- 0.210*** (0.020)
Population		0.134*** (0.003)	0.134*** (0.003)		0.114*** (0.003)	0.125*** (0.003)
R ²	0.055	0.444	0.444	0.004	0.429	0.457
Observations	2191	2191	2191	2191	2191	2191
	Emprunts			Taxes locales		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.409*** (0.088)		- 0.252*** (0.085)	0.608*** (0.032)		0.310*** (0.028)
Population		0.261*** (0.012)	0.274*** (0.012)		0.147*** (0.004)	0.131*** (0.004)
R ²	0.010	0.196	0.200	0.142	0.378	0.411
Observations	2073	2073	2073	2073	2073	2073

*** : coefficient significatif au seuil de 1 %.

Note : régressions MCO au niveau des blocs communaux ; toutes les variables sont en logarithme de la valeur par habitant sauf la population qui est le logarithme de la population du bloc communal.

Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.

Source : DGFIP 2014.

Tableau 2
Dépenses publiques des blocs communaux en fonction de la population et du revenu en 2014

	Charges financières			Investissement		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.178*** (0.051)		- 0.162*** (0.050)	0.334*** (0.035)		0.065* (0.033)
Population		0.142*** (0.007)	0.150*** (0.007)		0.122*** (0.005)	0.119*** (0.005)
R ²	0.006	0.163	0.167	0.039	0.240	0.242
Observations	2191	2191	2191	2191	2191	2191
	Achats			Charges de personnel		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.175*** (0.029)		- 0.024 (0.028)	0.387*** (0.038)		- 0.038 (0.030)
Population		0.087*** (0.004)	0.088*** (0.004)		0.186*** (0.004)	0.188*** (0.004)
R ²	0.017	0.187	0.187	0.045	0.475	0.476
Observations	2191	2191	2191	2191	2191	2191

*** : coefficient significatif au seuil de 1 %, * : au seuil de 10 %.

Note : régressions MCO au niveau des blocs communaux ; toutes les variables sont en logarithme de la valeur par habitant sauf la population qui est le logarithme de la population du bloc communal.

Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.

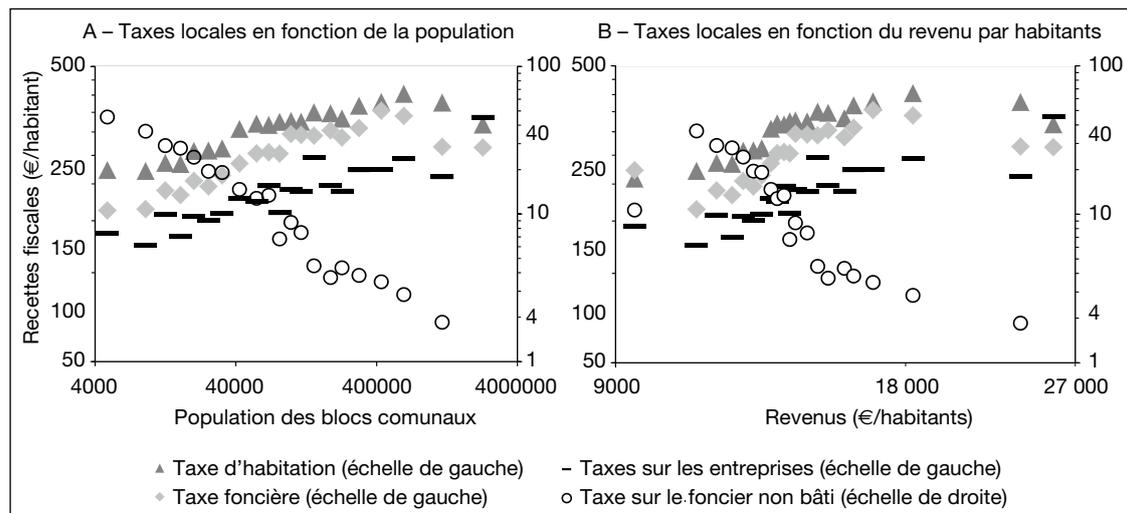
Source : DGFIP 2014.

Il semble ainsi que les composants du budget des blocs communaux soient directement liés à la taille des blocs communaux et que le lien avec le revenu des habitants ne soit qu'un effet indirect de la corrélation entre la population des blocs communaux et le revenu des habitants.

Composition des taxes locales finançant les blocs communaux

On peut décomposer les taxes locales entre les taxes sur le foncier bâti et non-bâti, la taxe d'habitation et les taxes locales sur les entreprises (figure IX et tableau 3).

Figure IX
Taxes finançant les blocs communaux en fonction de la population et du revenu en 2014



Note : recettes fiscales par habitant des blocs communaux par quantile (20 quantiles plus Paris) de population et de revenu par habitant.
Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.
Source : DGFIP 2014.

Tableau 3
Taxes finançant les blocs communaux en fonction de la population et du revenu en 2014

	Taxe d'habitation			Taxe sur le foncier bâti		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.804*** (0.028)		0.607*** (0.027)	0.518*** (0.036)		0.208*** (0.033)
Population		0.117*** (0.004)	0.087*** (0.004)		0.147*** (0.005)	0.137*** (0.005)
R ²	0.274	0.265	0.403	0.086	0.319	0.332
Observations	2191	2191	2191	2190	2190	2190
	Taxes locales sur les entreprises			Taxe sur le foncier non-bâti		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	0.914*** (0.050)		0.547*** (0.047)	- 2.241*** (0.106)		- 0.950*** (0.077)
Population		0.189*** (0.007)	0.162*** (0.007)		- 0.617*** (0.011)	- 0.570*** (0.011)
R ²	0.135	0.264	0.307	0.170	0.589	0.616
Observations	2 191	2 191	2 191	2 186	2 186	2 186

*** : coefficient significatif au seuil de 1 %.

Note : régressions MCO au niveau des blocs communaux ; toutes les variables sont en logarithme de la valeur par habitant sauf la population qui est le logarithme de la population du bloc communal.

Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.

Source : DGFIP 2014.

Trois des quatre taxes locales croissent à la fois avec la population et le revenu. La dernière – la taxe sur le foncier non-bâti – présente un profil fortement décroissant : la proportion de foncier non-bâti décroît fortement avec la taille du bloc communal, du fait que le foncier non-bâti est en grande partie des terres agricoles. De ce point de vue, la figure IX-B montre que les communes les plus pauvres ne sont pas rurales : en effet, le quantile inférieur de la distribution des revenus présente un niveau de taxe sur le foncier non-bâti particulièrement faible, il s'agit donc de communes dont le foncier non-bâti est rare. Ce quantile inférieur semble décalé par rapport à l'alignement des autres quantiles pour les autres taxes également. Il est composé de blocs communaux aux revenus très inférieurs aux autres et présente des niveaux particulièrement élevés de taxe foncière et de taxe sur les entreprises mais particulièrement faibles de taxe d'habitation.

Pour le reste de la distribution des revenus, les taxes sur les entreprises ne dévient pas de la tendance croissante, alors que les courbes sont non-monotones pour les taxes foncières et d'habitation : les deux quantiles supérieurs redescendent. En moyenne, les régressions log-linéaires indiquent que la taxe d'habitation par habitant croît de 8 % lorsque la population double ou le revenu par habitant croît de 10 % (quand régressé séparément) ; ces coefficients descendant à 6 % si on régresse sur les deux variables conjointement. Les valeurs correspondantes pour la taxe foncière sont une croissance

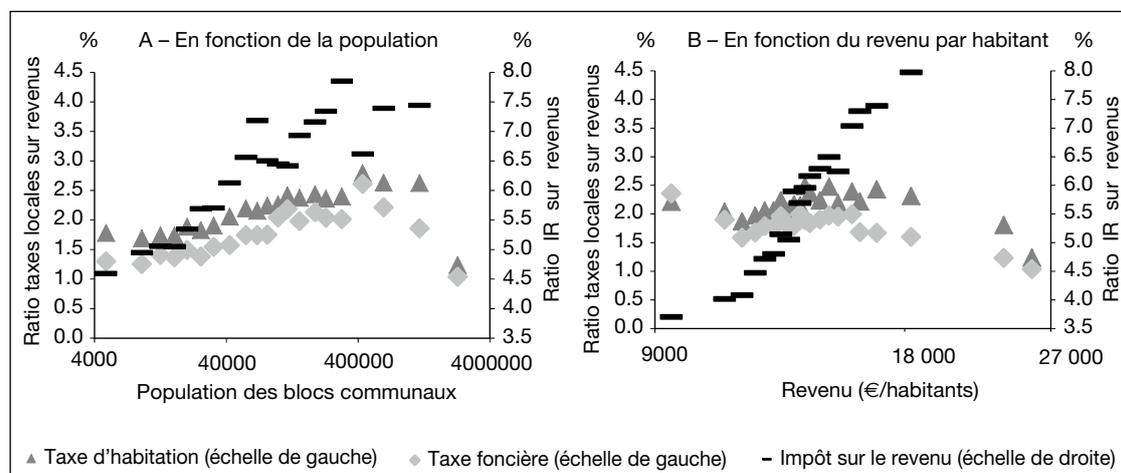
de 11 % quand la population double et de 5 % quand le revenu augmente de 10 % (quand régressé séparément), et des valeurs descendant respectivement à 10 % et 2 % si on régresse sur les deux variables conjointement.

Impact des disparités territoriales sur le profil distributif des taxes locales

Le profil distributif des taxes locales concerne le taux d'effort et non le montant par habitant. Pour le tester, on mesure les variations du ratio taxes locales sur revenus des habitants en fonction de la population et du revenu par habitant des blocs communaux (figure X et tableau 4).

Mis à part le quantile supérieur – Paris – le taux d'effort pour la taxe d'habitation croît avec la population des blocs communaux. Un profil similaire apparaît pour la taxe foncière à la différence que la décroissance en haut de la distribution des populations commence plus tôt. En revanche, le taux d'effort pour ces deux taxes est non monotone relativement au revenu par habitant des blocs communaux. La partie inférieure est d'abord décroissante, la partie médiane croissante avant une nouvelle baisse en haut de la distribution des revenus par habitant. Cela induit une relation moyenne globalement régressive confirmée par le tableau 4. Les coefficients du revenu par habitant sont négatifs pour les deux taux d'efforts, qu'on contrôle ou non par la population des blocs communaux. La corrélation avec la population est significativement positive pour

Figure X
Taux d'effort des blocs communaux en fonction de la population et du revenu en 2014



Note : ratio taxes locales sur revenus des blocs communaux par quantile (20 quantiles plus Paris) de population et de revenu par habitant.
Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.
Source : DGFIP 2014.

Tableau 4
Taux d'effort des blocs communaux en fonction de la population et du revenu en 2014

	Taxe d'habitation			Taxe foncière		
	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population	sur les revenus	sur la population	sur les revenus et la population
Revenus	- 0.305*** (0.063)		- 0.691*** (0.062)	- 0.807*** (0.069)		- 0.967*** (0.077)
Population		0.136*** (0.009)	0.170*** (0.009)		- 0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
R ²	0.011	0.098	0.147	0.060	0.001	0.068
Observations	2191	2191	2191	2191	2191	2191

*** : coefficient significatif au seuil de 1 %.

Note : régressions MCO au niveau des blocs communaux ; le revenu par habitant et la population sont en logarithme, les taxes foncière et d'habitation sont en recette du bloc communal en proportion des revenus des habitants.

Champ : blocs communaux (consolidation des communes et intercommunalités) de France métropolitaine.

Source : DGFIP 2014.

le taux d'effort pour la taxe d'habitation (avec et sans contrôle pour le revenu) mais nulle pour le taux d'effort pour la taxe foncière (avec et sans contrôle pour le revenu).

Toutefois, la régressivité reste faible : elle correspond à une baisse de 0.03 point de pourcentage du taux d'effort pour la taxe d'habitation lorsque le revenu par habitant augmente de 10 % (0.21 point lorsque le revenu double) et 0.08 point pour la taxe foncière (0.56 point). En corrigeant par les différences de population des blocs communaux, le résultat est inchangé pour la taxe foncière mais celui de la taxe d'habitation est modifié : la baisse du taux d'effort avec une hausse de revenu par habitant de 10 % passe à 0.07 point de pourcentage (0.48 point quand le revenu double).

* *
*

Cet article a montré que, avant la réforme récente exonérant de taxe d'habitation les huit déciles inférieurs de la distribution des niveaux de vie monétaires, cet impôt était légèrement régressif. Ceci résultait d'un impact fortement régressif de l'assiette, d'un impact globalement régressif de la disparité des taux sur le territoire, et d'un impact progressif des réductions et exemptions. Dans ce sens, la décomposition post-réforme devrait être similaire, à la différence de la très large augmentation des exemptions. Elle devrait résulter – avant ajustement potentiel des taux locaux – en un profil globalement progressif : nul pour les huit déciles inférieurs et positif pour les deux déciles supérieurs.

Toutefois, le profil restera régressif à l'intérieur des deux déciles supérieurs. Prendre en compte les loyers imputés dans la mesure des revenus des ménages change peu le profil général et sa décomposition : l'assiette reste régressive et les réductions et exemptions progressives, mais la régressivité résultante ne se maintient qu'en haut de la distribution des niveaux de vie. La décomposition du profil de la taxe foncière est similaire : une assiette fortement régressive parmi les propriétaires occupants compensée par la croissance du taux de contribuables effectifs le long de la distribution des niveaux de vie (car les ménages plus aisés sont plus souvent propriétaires). Il en résulte un profil plat jusqu'au huitième décile de la distribution des niveaux de vie monétaires (le profil est progressif en fonction de la distribution des revenus avec loyers imputés) et régressif en haut de la distribution (pour les deux distributions).

Pour affiner l'analyse de l'impact des différences locales de taux des taxes entre les foyers, il faudrait disposer d'un échantillon plus large que celui de l'enquête SRCV : en effet, si l'enquête permet de localiser les ménages au niveau communal, le nombre d'observations à ce niveau n'est pas toujours suffisant pour permettre une analyse au niveau local. En revanche, l'exploitation de données agrégées au niveau des blocs communaux (la consolidation budgétaire des communes et des intercommunalités) permet de comprendre l'impact des disparités de taux : en moyenne progressif mais non monotone. Le ratio de montants collectés sur le revenu par habitant décroît avec le revenu par habitant aux deux extrémités de la distribution mais est croissant au cœur de cette distribution. Lorsqu'on contrôle avec la population des blocs communaux, l'impact régressif s'en

trouve augmenté – particulièrement pour la taxe d’habitation. De ce point de vue, une question importante, bien qu’en dehors du périmètre de cet article, est de savoir quelle approche (avec ou sans contrôle pour la taille des blocs communaux) donne le meilleur indicateur de l’impact distributif des taxes locales. Pour y répondre, il est nécessaire d’analyser de façon approfondie la raison de la croissance de la pression fiscale locale avec la taille des collectivités territoriales, qui suggère en première analyse que les ménages obtiennent des bénéfices spécifiques en échange de ces taxes.

L’explication par une ségrégation spatiale due à une corrélation entre les revenus des ménages et leurs préférences en matière de biens publics locaux – le vote avec les pieds – est contredite par le fait que la croissance des taxes par habitant en fonction du revenu disparaît totalement lorsque la population des blocs communaux est contrôlée. Cependant, plusieurs explications concurrentes restent plausibles. Il est par exemple possible que les ménages des blocs communaux plus peuplés – en moyenne plus aisés – paient des taxes locales plus élevées parce que leurs gouvernements locaux leur offrent une gamme élargie de biens publics (l’effet zoo). Dans ce cas, le véritable impact régressif doit être mesuré en contrôlant la taille des blocs communaux – et il est alors deux fois plus élevé que sans contrôle. La corrélation avec la population peut avoir une autre cause : les gouvernements des collectivités territoriales les plus peuplées sont soumis à une pression moins forte de la concurrence fiscale locale – un tel lien entre taille et concurrence fiscale

ressort des analyses de l’impact de la création d’intercommunalités sur les taux locaux (cf. Carbonnier, 2013 ; Frère *et al.*, 2014 ; Breuillé *et al.*, 2018). La bonne mesure de l’impact distributif dépend alors de l’utilisation de ces ressources publiques supplémentaires, des biens publics utiles – selon la littérature initiée par Zodrow & Mieszkowski (1986) montrant la provision sous-optimale de bien public du fait de la concurrence fiscale – ou à l’opposé du gaspillage de fonds publics selon le point de vue du gouvernant comme Leviathan fiscal (Brennan & Buchanan, 1977).

Une troisième explication potentielle est que les ménages des blocs communaux plus peuplés – en moyenne plus aisés – paient des taxes plus importantes du fait de dépenses publiques supplémentaires pour lutter contre la congestion. Toutefois, la distribution des conséquences de l’agglomération – en termes de productivité des activités économiques et de coûts de congestion – peut être ambiguë. Combes *et al.* (2012) montrent que la majeure partie des gains de productivité permis par l’agglomération passent dans le prix de l’immobilier. Ceci indique que les dépenses publiques supplémentaires permettant l’agglomération et les gains de productivité associés bénéficient *in fine* aux propriétaires des grandes métropoles. Cela pose la question de l’interaction des inégalités de revenu et de patrimoine et renvoie au récent débat sur le fait que la croissance de la valeur des patrimoines en proportion des revenus, diagnostiquée par Piketty & Zucman (2014) et Piketty (2014), est largement tirée par la forte croissance de la valeur de l’immobilier. □

BIBLIOGRAPHIE

Berry, C. R. & Glaeser, E. L. (2005). The divergence of human capital levels across cities. *Papers in Regional Science*, 84(3), 407–444.
<https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2005.00047.x>

Bonnet, C., Garbinti, B. & Grobon, S. (2018). Rising inequalities in access to home ownership among young households in France, 1973-2013. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 500-501-502, 117–138.
<https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.500t.1948>

Brennan, B., & Buchanan, J. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), 255–273.
[https://doi.org/10.1016/0047-2727\(77\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9)

Breuillé, M.-L., Duran-Vigeneron, P. & Samson, A.-L. (2018). Inter-municipal cooperation and local taxation. *Journal of Urban Economics*, 107(C), 47–64.
<https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.001>

Calabrese, S., Epple, D., Sieg, H., & Romer, T. (2006). Local public good provision: Voting, peer effects, and mobility. *Journal of Public Economics*, 90(6-7), 959–981.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.08.010>

Carbonnier, C. (2013). Decentralization and Tax Competition between Asymmetrical Local Governments: Theoretical and Empirical Evidence. *Public Finance Review*, 41(4), 391–420.
<https://doi.org/10.1177/1091142113482352>

- Carbonnier, C. (2015).** L'impact des prix de l'immobilier sur les inégalités et leur mesure. *Revue Économique*, 66(6), 1029–1044. <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0052>
- Carbonnier, C. (2017).** Estimating local basic standard of living, impact on overall poverty and inequality measures. *mimeo*.
- Carbonnier, C. (2018).** Contribution du patrimoine à la formation des inégalités. *Revue d'économie financière*, 128(4), 181–195. <https://doi.org/10.3917/ecofi.128.0181>
- CGDD (2012).** La structure du parc de logements en 2011. *Chiffres et Statistiques* N° 341. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-structure-du-parc-de-logements-en-2011>
- Ciccone, A. (2002).** Agglomeration effects in Europe. *European Economic Review*, 46(2), 213–227. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00099-4](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00099-4)
- Combes, P.-P., Duranton, G. & Gobillon, L. (2012).** The costs of agglomeration: Land prices in french cities. *IZA Discussion Papers* N° 7027. <http://ftp.iza.org/dp7027.pdf>
- Cour des Comptes (2016).** *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et des leurs groupements*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161129-rapport-concours-financiers-etat.pdf>
- Duranton, G. & Puga, X. (2014).** The growth of cities. In: S. Durlauf, S. & Aghion, P. (Eds), *Handbook of Economic Growth*, vol. 2, chapter 5, 781–853. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53540-5.00005-7>
- En Marche (2017).** Projet de réforme de la taxe d'habitation par Emmanuel Macron : précisions. Communiqué de presse. <https://en-marche.fr/articles/communiqués/communiqué-projet-de-reforme-de-la-taxe-d-habitation-par-emmanuel-macron>
- Eisner, R. (1988).** Extended accounts for national income and product. *Journal of Economic Literature*, 26(4), 1611–1684. <https://www.jstor.org/stable/2726857>
- Frinault, T. & Reigner, H. (2010).** Une solidarité “envers” et “entre” les communes. *Pouvoirs Locaux*, 85, 21–27. <http://gouvernancepublique.fr/site/produit/n85-urbain-rural-lorsque-la-ville-sebroue-dans-le-pre/>
- Frère, Q., Hammadou, H. & Paty, S. (2011).** The range of local public services and population size: Is there a “zoo effect” in French jurisdictions? *Recherches Économiques de Louvain*, 77(2), 87–104. <https://doi.org/10.3917/rel.772.0087>
- Frère, Q., Leprince, M. & Paty, S. (2014).** The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741–1760. <https://doi.org/10.1177/0042098013499080>
- Garbinti, B., Goupille-Lebret, R. & Piketty, T. (2016).** Accounting for Wealth Inequality Dynamics: Methods, Estimates and Simulations for France (1800-2014). *WID.world Working Paper Series* N° 2016/5. <https://wid.world/document/b-garbinti-j-goupille-and-t-piketty-wealth-concentration-in-france-1800-2014-methods-estimates-and-simulations-2016/>
- Garnier, M. & Kaldi, M. (2017).** Les inégalités de revenus. CGET, *Fiche d'analyse de l'observatoire des territoires*. <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/les-galit-s-de-revenus>
- Gravel, N. & Thoron, S. (2007).** Does endogenous formation of jurisdictions lead to wealth stratification? *Journal of Economic Theory*, 132(1), 569–583. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2005.08.002>
- Guillaud, E., Olckers, M. & Zemmour, M. (2017).** Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction. *LIS Working Paper series* N° 695. <https://www.lisdatacenter.org/wp-content/uploads/s32.pdf>
- Lewis, P. G. (2001).** Retail Politics: Local Sales Taxes and the Fiscalization of Land Use. *Economic Development Quarterly*, 15, 21–35. <https://doi.org/10.1177/089124240101500102>
- Martin, P., Mayer, T. & Mayneris, F. (2011).** Spatial concentration and plant-level productivity in France. *Journal of Urban Economics*, 69(2), 182–195. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2010.09.002>
- Oates, W. E. (1988).** On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), 85–94. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(88\)90048-4](https://doi.org/10.1016/0094-1190(88)90048-4)
- Piketty, T. (2014).** *Capital in the 21st century*. Harvard University Press.
- Piketty, T. & Zucman, G. (2014).** Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255–1310. <https://doi.org/10.1093/qje/qju018>

- Pirus, C. (2011).** Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé. *Insee référence – Les revenus et le patrimoine des ménages*, 41–58.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1373802?sommaire=1373809>
- Reigner, H., Frinault, T. & Guy, C. (2010).** Construire la solidarité intercommunale, les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire. *Revue Politiques et Management Public*, 27(3), 3–30.
<http://journals.openedition.org/pmp/2975>
- Rose-Ackerman, S. (1979).** Market models of local government: Exit, voting and the land market. *Journal of Urban Economics*, 6(3), 319–337.
[https://doi.org/10.1016/0094-1190\(79\)90034-2](https://doi.org/10.1016/0094-1190(79)90034-2)
- Schmandt, H. & Stephens, G. (1960).** Measuring municipal output. *National Tax Journal*, 13(4), 369–375.
www.jstor.org/stable/41790822
- Tiebout, C. M. (1956).** A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economics*, 64(5), 416–424.
<https://doi.org/10.1086/257839>
- Westhoff, F. (1977).** Existence of equilibria in economies with a local public good. *Journal of Economic Theory*, 14(1), 84–102.
[https://doi.org/10.1016/0022-0531\(77\)90086-2](https://doi.org/10.1016/0022-0531(77)90086-2)
- Wheeler, C. H. (2005).** Cities, Skills and Inequality. *Growth and Change*, 36(3), 329–353.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2005.00280.x>
- Yates, J. (1994).** Imputed rent and income distribution. *The Review of Income and Wealth*, 40(1), 43–66.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.1994.tb00044.x>
- Zhao, Z. J. (2009).** Fiscal decentralization and provincial-level fiscal disparities in china: A sino-u.s. comparative perspective. *Public Administration Review*, 69(1), 67–74.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02091.x>
- Zhao, Z. J. & Hou, Y. (2008).** Local option sales taxes and fiscal disparity: The case of georgia counties. *Public Budgeting and Finance*, 28(1), 39–57.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00896.x>
- Zodrow, G. R. & Mieszkowski, P. (1986).** Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356–370.
[https://doi.org/10.1016/0094-1190\(86\)90048-3](https://doi.org/10.1016/0094-1190(86)90048-3)