

Comment évaluer l'impact du passage d'un EPCI à fiscalité additionnelle en EPCI à TPU ? (1)

La bonification financière de la DGF par habitant apportée par la loi du 12 juillet 1999 aux EPCI à fiscalité additionnelle se transformant en communautés d'agglomération a incontestablement été un pivot du succès du développement de ce type de coopération intercommunale. Pour autant, quelques années après la transformation, de nombreux élus communaux commencent à regretter de plus en plus ouvertement la perte de la dynamique de leur base de taxe professionnelle mal compensée par une dotation de solidarité communautaire qu'ils jugent insuffisante. À la question du bilan pour leur territoire du passage en EPCI à TPU, la réponse fuse « *ma commune est perdante* ». Afin d'essayer d'éclairer ce jugement intuitif et de rendre parfaitement transparente les relations entre communes et groupements, la méthodologie suivante propose une approche objective qui vise à prendre en compte l'ensemble des interactions entre fiscalité et dotations.

PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE

Problématique

L'objectif est de reconstituer les flux financiers entre l'État, les communes et l'intercommunalité qui interviennent dans le système « communauté d'agglomération » et ceux qu'aurait produit la transformation d'un district en communauté de communes sans transfert de compétences nouvelles. Comme il est impossible de reconstituer *a posteriori* comment auraient été établis la politique fiscale des différentes entités ou leurs choix de services rendus, la seule hypothèse de travail homogène consiste à se placer à iso-dépense publique globale. On admettra donc pour les besoins de l'exercice que les ressources votées avec le budget primitif répondent nécessairement aux besoins de la collectivité : les dépenses qui ont été réalisées devaient l'être quelle que soit la configuration institutionnelle, les ressources étant par la suite dimensionnées en fonction de ces besoins.

Placer le contribuable au centre de l'analyse

Le contribuable est indivisible, il se moque généralement de la provenance du rôle, qu'il vienne de la commune ou de l'intercommunalité. Seul le montant global de l'impôt est jugé. Alléguer qu'une commune est perdante alors que le contribuable paye globale-

ment moins pour un même niveau de services et d'équipements n'a guère de sens quand bien même la commune aurait pu utiliser ce différentiel pour augmenter son produit fiscal.

Faire un bilan de la transformation d'un EPCI à FA en EPCI à TPU revient donc à analyser, à réalisations égales, le bilan pour le contribuable considéré comme la variable d'ajustement entre les deux systèmes décentralisés.

La reconstitution des flux

Le passage d'un EPCI à fiscalité additionnelle en établissement à TPU comporte un double impact au niveau de la fiscalité et des dotations.

En termes de fiscalité, le passage du taux de TP communal vers le taux moyen pondéré de l'agglomération peut être lissé sur une période maximale de douze années. Si l'agglomération n'a pas instauré de fiscalité mixte, elle a le monopole sur la TP tandis que la commune devient le seul interlocuteur pour les trois taxes restantes. La spécialisation relative de l'impôt peut avoir un impact non négligeable sur le contribuable car l'assiette fiscale ménage n'évolue généralement pas dans les mêmes proportions que la base fiscale entre-

prise; c'est également le cas de la dynamique des budgets communaux et de l'EPCI, les dépenses de ce dernier étant souvent en forte croissance, établissement jeune oblige. La dynamique de la charge transférée est également fondamentale dans cet exercice.

Ce constat peut être amplifié par la différence de politique d'abattement ou d'exonération entre l'EPCI et les communes. L'impact sur la base taxable est souvent loin d'être négligeable.

Au niveau des dotations, les paramètres de calcul ont été bouleversés notamment par le changement du mode de calcul du potentiel fiscal.

S'il ne fait pas de doute que la DGF bonifiée assure un bilan global positif au système «communauté d'agglomération», la répartition des ressources entre communes et intercommunalité peut être modifiée fortement. Il convient donc de recalculer de manière virtuelle ce que l'État aurait versé (DGF et dotations communales) dans la configuration «communauté de communes» mais aussi les impôts qui se seraient ajustés pour abonder ou atténuer les conséquences sur les équilibres budgétaires, ces modifications ayant en retour une incidence sur l'effort fiscal des communes et donc sur les dotations qui en découlent.

Prendre en compte les évolutions législatives

Il convient d'intégrer les évolutions législatives pour pouvoir raisonner toutes choses égales par ailleurs. C'est le cas de la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la TP, de celle relative à la réduction progressive de la fraction des recettes ou encore de l'imputation France Télécom.

La possibilité de déliaison partielle à la hausse du taux de TP ouverte par la loi de finances 2003 doit-elle être appliquée aux communes? La réponse sera facilitée si les délibérations des conseils communautaires des agglomérations ont été prises à l'unanimité. On peut en effet supposer que la même politique aurait été appliquée au niveau de chacune des communes demeurées responsables de ce choix si le district avait été transformé en communauté de communes.

Les limites de l'exercice

Même s'il se base sur une méthodologie rigoureuse, cet exercice n'en reste pas moins délicat. Reconstituer les dotations, les compensations fiscales et les bases taxables se heurte, en effet, à des limites techniques.

Les centres départementaux d'assiette (désormais le Trésor public) ont intégré l'intercommunalité dans leur travail quotidien et en ont tiré les simplifications possibles.

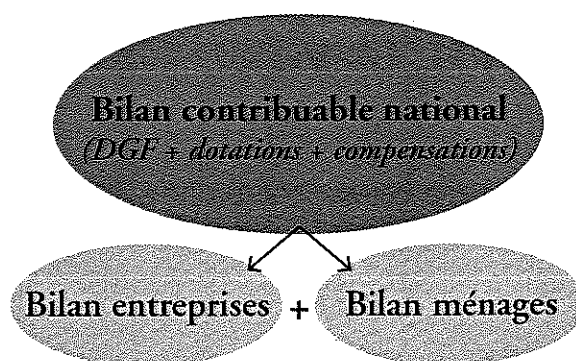
Ainsi, les compensations RCE (exonération sur deux ans pour création d'établissements) établies au titre des rôles supplémentaires ne sont plus individualisables par commune.

Par ailleurs, les services fiscaux calculent les bases nettes de taxe professionnelle à partir de la délibération de la communauté d'agglomération concernant les abattements et les exonérations. Or les politiques communales étaient rarement homogènes. Il peut donc y avoir certaines difficultés à reconstituer les politiques d'abattements. On peut néanmoins imaginer que ces différences avaient vocation à s'harmoniser.

Si ces réserves peuvent avoir un impact sur les calculs, les différences constatées restent négligeables au regard des volumes pris en compte, la modestie de l'enjeu permettant donc de ne pas en tenir compte.

ÉTABLIR LE BILAN GLOBAL POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET L'INDIVIDUALISER PAR COMMUNE

Le contribuable national apporte généralement un surplus conséquent par le biais de la DGF bonifiée bien qu'il puisse être atténué par des dotations communales ou des compensations fiscales en diminution. Comme le bilan budgétaire des deux parties prenantes est par construction globalement nul, la totalité du gain (ou de la perte) se répartit entre ménages et entreprises comme l'illustre le schéma suivant. Ce bilan peut être annuel mais présente surtout un intérêt en consolidé.



Bilan global des transferts pour le contribuable national

Il peut être établi de la manière suivante pour chaque année. Il retrace toutes les dotations et compensations perçues par les communes et l'intercommunalité dans le système TPU et dans celui de la communauté de communes à fiscalité additionnelle.

	DGF	Comp ménages	Comp TP	DNP	ENPTP	DSU/DSR
FA						
TPU						
BILAN						

Bilan consolidé et par commune pour chaque catégorie de contribuables

Il est possible pour chaque taxe et chaque système, annuellement puis de façon consolidée de construire le tableau suivant :

Année	Bases	Taux communaux	Taux interco	Produit
Commune 1				
Com 2				
Com 3				
TOTAL				

En TPU : les taux sont ceux votés réellement dans le système actuel.

En FA : les taux sont reconstitués de manière empirique pour garantir l'équilibre budgétaire annuel.

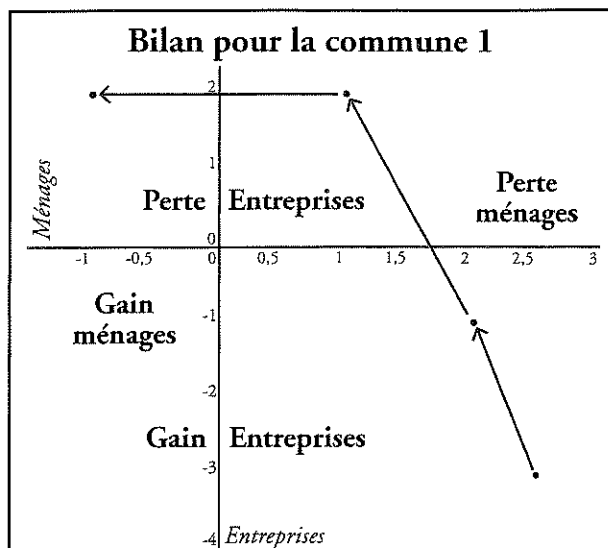
Le bilan pour chaque taxe est la différence de produits pour les deux systèmes. Ces différences sont ensuite regroupées selon les deux types d'acteurs économiques.

Le contribuable ménage supporte la taxe d'habitation et la partie de taxe foncière correspondante. Les états 1387 TF permettent de répartir les bases brutes dédiées à l'habitation et celles liées à l'usage professionnel ou industriel. Pour le passage aux bases nettes, il convient de retrancher les bases exonérées (ZUS, exonération constructions neuves).

Le contribuable entreprise est concerné par la taxe professionnelle, par une fraction de la taxe foncière bâtie (et éventuellement de la TEOM) ainsi que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (celles-ci étant presque exclusivement à usage agricole). Il convient de tenir compte des conséquences d'un possible lissage des taux.

REPRÉSENTATION GRAPHIQUE

Il peut être intéressant de comparer l'évolution de ce bilan dans le temps. Pour ce faire et faciliter les comparaisons entre communes, il est souhaitable de rapporter le solde en valeur absolue au nombre d'habitants. Il est possible de consolider à l'échelon du territoire.



Le positionnement des points (représentant le bilan annuel) par rapport aux axes des abscisses et des ordonnées permet de visualiser immédiatement, de quantifier et comparer le bilan pour chaque catégorie de contribuables. En outre, le sens des flèches permet de reconstituer l'évolution chronologique ainsi que la tendance dans le temps.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Après avoir précisé la méthode et le bilan global du passage d'un EPCI en TPU, nous détaillerons dans la prochaine fiche les modalités de calcul de cet impact financier.

Olivier Wolf

Directeur des finances
CA d'Hénin-Carvin

Comment évaluer l'impact du passage d'un EPCI à fiscalité additionnelle en EPCI à TPU ? (2)

Nous étudierons dans cette deuxième fiche une méthode de calcul permettant d'identifier les différents flux.

IDENTIFIER LES FLUX

Les tableaux ci-dessous sont un listage non exhaustif des différents flux possibles pour chaque entité.

Situation en communauté d'agglomération :

EPCI FA	Commune
TP	TP
ZRU	ZRU
CSPPS	CSPPS
1 % recettes	1 % recettes
RCE	RCE
TH/TFB/TFNB	TH/TFB/TFNB
DGF CC	DSU/DSR
TEOM	DNP
FNPTP (perte bases)	FNPTP (perte bases)
Revers fiscalité	Revers fiscalité
FDTP	FDTP
	Charges transférées

Situation en communauté de communes sans transfert de charges :

EPCI TPU	Commune
DGF bonifiée	Dotation solidarité
Charges transférées	Attribution de compensation
TP	TH/TFB/TFNB
Compensations TP	Compensations TM
FNPTP	
Reversement fiscalité	
Prélèvement sur recettes (FDPTP)	
TEOM	

Dans l'hypothèse proposée le bilan budgétaire pour les deux systèmes doit être nul. La variable d'ajustement sera la fiscalité pour chaque entité.

LES CHANGEMENTS IMPORTANTS DUS À LA TRANSFORMATION EN TPU

Le potentiel fiscal

Indicateur de richesse fiscale, il représente le produit

théorique (de la commune ou du groupement) si les taux moyens nationaux étaient appliqués. Depuis la réforme de la part salaire de la TP, est ajouté le montant auparavant perçu à ce produit. La loi du 12 juillet 1999 a entraîné les changements suivants :

- *Prise en compte de la suppression progressive de la part salaire :* depuis 2000, le potentiel fiscal est majoré du montant pour la dernière année connue. Pour les communes membres d'un EPCI à TPU, c'est le groupement qui est compensé en lieu et place des communes. En conséquence, la compensation perçue par l'EPCI est répartie entre les communes (pour le calcul de leur potentiel fiscal propre) au prorata des diminutions de bases de TP dans chaque commune qui donne lieu à compensation. De plus, les compensations sont calculées en tenant compte du taux moyen pondéré du groupement l'année précédant la mise en application de la loi.

- *Répartition des variations de bases de TP pour les communes membres :* les variations de bases de TP du territoire sont réparties entre les communes membres au prorata de la population. Cette mutualisation de la progression (respectivement la diminution) des bases a un impact non négligeable sur le calcul du potentiel fiscal des communes. En effet, une commune bénéficiant d'une croissance de bases proportionnellement plus forte que les autres verra son potentiel fiscal minoré et ses dotations majorées. C'est l'application du principe de solidarité territoriale.

L'effort fiscal

L'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre, d'une part, le produit des impôts (taxes ménages), les allocations compensatrices correspondantes et la TEOM perçus l'année précédente et, d'autre part, de son potentiel fiscal.

Les allocations compensatrices taxes ménages

Les allocations compensatrices perçues sur la TH et la TFB sont calculées en appliquant à la base considérée le taux de la commune à la date prévue par la loi et en y ajoutant celui de l'intercommunalité. Ces allocations compensatrices sont retranchées des attributions de compensation qui ne sont pas actualisables. Le recalcul des différents taux communaux dans le cadre de notre comparaison a un impact sur les dotations TF: c'est le cas pour la compensation taxe foncière ZUS qui utilise le taux de taxe foncière n-1 comme référence. Pour les autres compensations, ce sont des taux cristallisés qui sont employés, le montant global perçu sur le territoire est identique suivant les deux régimes fiscaux mais la répartition en est différente.

Les allocations compensatrices taxe professionnelle

Les compensations perçues au titre des zones d'aménagement du territoire (ZRU, ZUS) sont calculées en appliquant aux bases de l'année le taux de 1996. Ainsi le taux appliqué (intercommunalité + commune) peut être plus avantageux que le taux moyen pondéré (regroupant toutes les communes + intercommunalité) appliqué aux bases compensées de cette commune. En effet, les communes de ces dispositifs sont souvent les plus pauvres donc celles qui ont le taux de TP le plus élevé. La compensation des réductions de bases pour création d'établissement est calculée en appliquant aux bases de l'année (déflatées d'un coefficient) le taux de 1986. Cette compensation ne concerne que les communes dont les bases de TP/hab. sont inférieures à la moyenne nationale. En intercommunalité il suffit d'une commune.

La compensation perte de bases de TP

Cette compensation dégressive est versée aux communes ou groupements qui enregistrent une année sur l'autre une perte importante de base d'imposition de la TP. Cette perte doit représenter 1 % du produit fiscal global de l'année (à taux constant) où intervient la perte de base. Cela implique que la perte d'une grosse entreprise à l'échelle communale puisse être compensée tandis qu'au niveau de l'agglomération le seuil des 1 % peut ne pas être franchi. En revanche, le fait d'être en intercommunalité à TPU peut présenter un double avantage. Il suffit qu'une commune soit située dans un canton où l'État mène une politique de reconversion pour que la compensation soit allongée de deux ans. De plus, si le taux moyen pondéré de l'agglomération est supérieur à celui de la commune où a lieu la fermeture, la subvention est maximisée.

La dotation d'intercommunalité

Le législateur a tenu à encourager les groupements à TPU. Ainsi les valeurs de point accordées pour les CA sont bien plus généreuses que celles des CC à fiscalité additionnelle. C'est la traduction financière de la prise en charge par l'État d'une partie de la hausse des dépenses suite aux transferts de compétences (la loi fixe des contraintes plus fortes en terme de compétences pour les CA). Il est à noter que le passage en TPU peut avoir un impact important sur les dépenses de transferts servant

au calcul du CIF (multiplicateur de la DGF) notamment pour les agglomérations comprenant des communes qui avaient des accords de reversement de fiscalité.

La dotation de solidarité urbaine

Cette dotation est fortement dépendante du potentiel fiscal qui entre en compte dans le calcul de l'indice synthétique des charges et ressources qui permet de classer les communes selon leur rang. Ce classement définit un coefficient multiplicateur de la dotation.

Le fonds départemental de péréquation de la TP

Les districts, contrairement aux CC, n'étaient pas soumis à l'écêtement des bases de TP au profit du FDPTP. Les CA sont exclues du prélèvement au profit du fonds, cependant lorsque l'EPCI préexistant (ou une commune le composant) a fait l'objet, l'année précédant la transformation, d'un écêtement au profit du fonds, leurs ressources fiscales font l'objet d'un prélèvement sur recettes. L'évolution de ce dernier (indexation, adossement à la base ou au taux d'imposition, réduction) peut être sensible dans le bilan et le recalcul fastidieux. Enfin, ce prélèvement doit être reconverti (dans les deux systèmes) en bases de TP afin de minorer celles servant au calcul du potentiel fiscal, donc de la DGF. Parallèlement, le produit fiscal pris en compte dans le numérateur du CIF doit être réduit du montant prélevé.

Les charges transférées

Il est assez facile de les identifier dans les budgets intercommunaux mais connaître leur évolution si elles étaient restées dans le giron communal est une gageure. L'évaluation de ces charges, leur dynamique sont sûrement l'élément central du bilan mais aussi le plus sensible politiquement. En effet, la commune a transféré la dépense par le biais d'une diminution de l'attribution de compensation qui n'est pas indexée. Quelle sera la dynamique de la ressource (TP) censée la financer?

CE QU'IL FAUT RETENIR

Faire un bilan entre une situation existante et une qui aurait pu exister est particulièrement compliqué en termes de méthode. Baser la réflexion sur le contribuable, qu'il soit national ménage ou entreprise, à partir d'une référence réputée préétablie *«j'ai un programme, des besoins, je le réalise»* constitue techniquement la meilleure manière d'intégrer les interactions multiples entre les variables du système budgétaire local, fiscal, les transferts de l'État et la dépense publique.

Olivier Wolf

Directeur des finances
CA d'Hénin-Carvin