

Fascicule n° 1

Les ressources fiscales des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre



Janvier 2009



Introduction



L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), que ce soit pour assurer certains services (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), ou pour mettre en œuvre des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme.

On distingue généralement les structures sans fiscalité propre sous la forme des syndicats financés par les contributions des communes membres des structures à fiscalité propre.

Parmi les groupements à fiscalité propre, on trouve **les communautés de communes (CC)**, **les communautés d'agglomération (CA)** et **les communautés urbaines (CU)**. Ces communautés se différencient par leur degré d'intégration au niveau des compétences exercées, les CU étant plus intégrées que les deux autres catégories.

Les communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966 (*articles L.5215-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*), elles se caractérisent comme étant un regroupement de plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, sur un territoire devant être d'un seul tenant et sans enclave. Les communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Les communautés d'agglomération sont issues de la loi du 12 juillet 1999 (*articles L.5216-1 et suivants du CGCT*), elles remplacent les communautés de villes. Elles associent plusieurs communes, comprenant plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants, également sur un espace d'un seul tenant et sans enclave. Les communes s'associent dans le même but que les CU.

Les communautés de communes ont été créées par la loi du 6 février 1992 (*articles L.5214-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*), elles visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et de permettre d'élaborer un projet commun. Elles regroupent plusieurs communes et ne sont pas soumises à un seuil minimum de population. Elles doivent être d'un seul tenant et sans enclave.

A chaque catégorie d'EPCI dépendent des **compétences obligatoires, facultatives et optionnelles** que le législateur a définies (*cf. CGCT*).

L'intervention des EPCI est encadrée par deux principes : le principe de spécialité et d'exclusivité.

En vertu du **principe de spécialité**, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées. Elles n'agissent que dans le cadre des compétences transférées.

Le **principe d'exclusivité** est un corollaire du principe de spécialité, il impose aux communes adhérentes à un établissement public de coopération intercommunale de se dessaisir des compétences qu'elles transfèrent et de ne pas intervenir, sous quelque forme que ce soit dans ces domaines.

Les EPCI disposent donc d'une certaine autonomie, toutefois cette autonomie ne peut être complète que si la structure dispose de ressources suffisantes pour mettre en œuvre ses compétences.

Pour les groupements à fiscalité propre, on distingue les **ressources fiscales**, **les dotations** et enfin **les ressources diverses** (ressources domaniales, dons...).

Le présent fascicule traite uniquement des ressources fiscales et des reversements de fiscalité.



La fiscalité des EPCI

Les règles communes

Quand doivent être adoptées les délibérations fiscales fixant le taux des taxes locales ?

Elles doivent être adoptées avant le 31 mars d'une année pour une application l'année même (*article 1639 A du code général des impôts*).

Et pour les délibérations fixant les exonérations fiscales ?

Ces délibérations doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour une application à l'année N+1 (*article 1639 A bis du CGI*). Les exonérations demeurent applicables les années suivantes tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou rapportées.

Ces délibérations doivent-elles être soumises au contrôle de légalité ?

Oui, c'est une obligation (*article L.2131-2 1^o du code général des collectivités territoriales*). Cette transmission est nécessaire pour rendre ces délibérations exécutoires (*L.2131-4*).

Les différents mécanismes de fiscalité

On distingue 4 types de fiscalité :

1) La fiscalité additionnelle

En quoi consiste la fiscalité additionnelle ?

La communauté perçoit les quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et la taxe professionnelle) et la taxe professionnelle. Cette fiscalité vient donc s'ajouter à celle déjà perçue par les communes.

Quels types d'EPCI peuvent mettre en place ce système ?

Les communautés de communes peuvent choisir ce régime de fiscalité, c'est leur régime de droit commun.

Ce système n'est pas applicable aux communautés d'agglomération.

Quant aux communautés urbaines, cette fiscalité ne peut être choisie que pour celles créées avant le 13 juillet 1999.

Comment fixer les taux de fiscalité communautaires la première année ?

Les rapports entre les taux des quatre taxes additionnelles votés par la communauté de communes doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes.

Il convient de fixer le montant du produit attendu par la communauté au titre de la première année, en fonction de l'importance des charges communales transférées à la nouvelle communauté.

Quelles sont les limites quant à l'évolution des taux ?

Les taux évoluent dans le cadre général des règles de lien entre les taux applicables aux communes :

Le taux de TP ne peut pas augmenter plus vite ou diminuer moins vite que la variation des taux de TH ou, si elle est inférieure, que la variation des taux des trois taxes ménages. Le taux de TFB ne peut augmenter plus vite ou diminuer moins vite que la variation des taux de TH.

2) La taxe professionnelle de zone (TPZ)

En quoi consiste la TPZ ?

L'institution de la TPZ sur une ou plusieurs zones d'activités économiques induit un taux unique de TP au profit du groupement. Dans la zone, l'intégralité de la TP est perçue par la communauté. Hors de la zone, la TP est perçue par les communes et la communauté.

Quelle est la date limite d'institution ?

L'option de TPZ doit être prise avant le 1^{er} octobre (pour être applicable à compter de l'année suivante) par le conseil communautaire d'une communauté de communes, à la majorité simple de ses membres (*article 1609 quinquiés C II du code général des impôts*).

Quelles sont les communautés concernées ?

Seules les communautés de communes sont concernées. La communauté doit comprendre moins de 50000 habitants ou avoir une commune centre dont la population est inférieure à 15 000 habitants.

Quelles sont les installations soumises à la TPZ ?

Les types d'installations soumises sont :

- une communauté ayant créé, créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres peut décider de se substituer à ces communes pour la perception de la TP acquittée par les entreprises implantées dans cette zone.
- une communauté peut décider de se substituer à ses communes membres pour percevoir la TP acquittée sur les installations éoliennes, implantées sur le territoire à compter du 14 juillet 2005.



Comment s'effectue la fixation du taux la première année ?

Le taux de TPZ est égal, au maximum, au taux moyen pondéré de TP de toutes les communes membres. La communauté de communes peut décider de voter un taux inférieur. La réduction progressive des écarts de taux est facultative, quel que soit l'écart entre les taux.

Cependant si elle appliquée, elle l'est dans les mêmes conditions de la TPU (c'est-à-dire en fonction du rapport entre le taux de la commune la moins imposée et celui de la commune la plus imposée de la communauté et pendant une période de plus de 12 ans et plus).

En matière de TPZ d'activités économiques, comment s'effectue l'attribution de compensation aux communes membres ?

■ La communauté **peut** verser à la ou les communes sur le territoire de laquelle est implantée la ZAE une attribution de compensation. Le montant de cette attribution ne peut pas excéder le produit de TP que la commune avait avant l'institution de la TPZAE.

■ La communauté **doit** verser une attribution à la (ou les) commune(s) située(s) dans une zone de développement de l'éolien.

En l'absence de zone de développement de l'éolien, la communauté doit verser une attribution aux communes d'implantation des installations éoliennes et à leurs communes limitrophes (également membres de la communauté). Le montant total de l'attribution ne peut pas être supérieur au produit de la TP perçue sur ces installations. La répartition de l'attribution entre les communes concernées est fixée librement par le conseil communautaire.

3) La taxe professionnelle unique (TPU)

Quelles sont les conséquences de l'adoption d'un régime de TPU ?

L'institution de la TPU de la communauté entraîne la substitution de la communauté à ses communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle : elle en vote le taux et en perçoit l'intégralité du produit. La TP constitue l'unique ressource fiscale de la communauté. Les trois taxes ménages sont perçues par les communes membres qui n'ont ainsi plus de pouvoir fiscal sur la TP mais reçoivent de la communauté une attribution de compensation, de façon à ne pas déséquilibrer leur budget.

Quelles sont les communautés intéressées ?

Pour les communautés de communes (*article 1609 quinquies C III*), c'est possible sur option avant le 31 décembre (pour être applicable à compter de l'année suivante) par le conseil communautaire à la majorité simple. Cette décision ne peut pas être rapportée pendant la période d'harmonisation des taux.

Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est le régime de droit.

Comment s'effectue la fixation des taux la première année ? (*article 1609 nonies C III*)

Le taux de la taxe professionnelle unique correspond, au maximum, au taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres (y compris des contributions fiscalisées de TP), majoré, le cas échéant, du taux de TP additionnelle voté par la communauté l'année n-1 de l'application de la TPU. Si la communauté de communes percevait l'année n-1 du passage à la TPU une TPZ, le territoire concerné est considéré comme une commune supplémentaire dans le calcul du taux de TPU.

Existe-t-il un système de réduction progressive des écarts de taux de TP ? (*article 1609 nonies C III*)

Oui, afin de protéger les entreprises contre une hausse de TP trop importante, la loi prévoit un système de lissage de taux qui permet une application étalée dans le temps du taux de la taxe professionnelle unique. La durée de réduction progressive des écarts de taux est calculée en fonction de l'importance initiale de l'écart entre les taux communaux de TP. Toutefois, le conseil communautaire peut, par une délibération adoptée à la majorité simple de ses membres, modifier cette période, sans qu'elle puisse excéder 12 ans. Cette délibération doit intervenir au cours des deux premières années à compter de l'institution de la TPU, avant le 31 mars. Elle ne peut être modifiée ultérieurement.

Quelles sont les conséquences de l'adhésion d'une nouvelle commune à une communauté levant la TPU ? (*article 1638 quater I*)

a) Le taux de TP des communes se rattachant à la communauté est rapproché de celui de la communauté selon les modalités suivantes :

■ si la période d'unification des taux applicables dans les communes déjà membres de la communauté est terminée : l'écart de taux constaté au cours de l'année de rattachement est réduit de façon uniforme, pendant un nombre d'années proportionnel à l'importance de l'écart. Le conseil communautaire peut, par délibération prise à la majorité des deux tiers, modifier la réduction, pour la fixer entre 2 et 12 ans.



■ si la période d'unification des taux applicables dans les communes n'est pas encore terminée : le conseil municipal de la commune rattachée peut décider d'appliquer la disposition précédente ou de réduire l'écart des taux (entre la commune rattachée et le taux unique de la communauté), chaque année par parts égales, en proportion du nombre d'années restant à courir jusqu'à l'application d'un taux unique dans l'ensemble de la communauté, à condition que le délai de réduction ne soit pas plus court que celui qui découle des dispositions précédentes.

b) Par exception aux dispositions précédentes, et pour l'année suivant celle de l'extension de périmètre, la communauté peut, par délibération du conseil communautaire prise à la majorité simple avant le 31 mars, recalculer son taux de TPU et le voter dans la limite du taux moyen pondéré de la taxe professionnelle constaté l'année précédente dans les communes déjà membres et les communes rattachées. Les dispositions de droit commun relatives à la réduction progressive des écarts de taux sont applicables.

Cependant, l'application de cette disposition ne peut avoir pour effet d'engendrer une période de réduction des écarts de taux plus courte que dans le cas précédent.

NB : Ces dispositions s'appliquent également dans le cas de l'adhésion d'une commune à une communauté ayant opté pour la TPZ. Toutefois, le conseil municipal de la commune et le conseil communautaire peuvent décider, par délibérations concordantes, que le taux de TP appliqué dans la zone de la commune incorporée, soit, dès la première année, celui fixé par la communauté.

Quelles sont les conséquences du retrait dérogatoire d'une commune membre d'une communauté de communes levant la TPU ? (article 1638 quinquies)

Lorsque, par dérogation, une commune est autorisée à se retirer d'une communauté pour adhérer à une autre communauté, le conseil communautaire de la communauté dont le périmètre a été réduit, a la possibilité à la majorité simple, de recalculer le taux de TPU. Le taux peut ainsi être voté dans la limite du taux moyen pondéré de TP effectivement appliqué l'année précédente dans les communes membres (à l'exclusion de la commune qui s'est retirée).

4) La fiscalité mixte

En quoi consiste la fiscalité mixte ?

Dans ce cas, la communauté perçoit, en plus de la TPU, une part additionnelle de taxes d'habitation et foncières. L'institution de la fiscalité mixte engendre inéluctablement un accroissement de la pression fiscale sur les ménages puisque les attributions de compensation ne peuvent pas être réduites en due proportion (les communes manqueraient alors de ressources pour financer leurs charges).

Quelles sont les communautés concernées ?

Toutes les communautés levant la TPU, quelque soit leur catégorie, peuvent opter pour une fiscalité mixte.

Quelles sont les conditions d'institution ?

C'est possible sur option pour les **groupements levant la TPU** par délibération de leur conseil communautaire, prise à la **majorité simple, avant le 31 décembre d'une année pour être applicable l'année suivante**. Ce régime fiscal peut être institué la même année que la TPU ou ultérieurement. Cette délibération est valable tant que le conseil communautaire ne délibère en sens contraire. L'option pour la fiscalité mixte doit faire l'objet d'une nouvelle délibération après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Comment se fixe le taux de fiscalité la première année ?

La première année d'application de la fiscalité mixte, les rapports entre les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières établis par la communauté sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres. Ainsi, la communauté ne fixe pas elle-même ses taux mais vote un produit attendu.

Depuis la loi de finances rectificative pour 2001, le conseil communautaire d'une communauté qui percevait l'année précédente une fiscalité additionnelle et qui a opté pour une fiscalité mixte, peut décider, en ce qui concerne la fixation des taux de TH et de TF la 1ère année, que ces taux soient établis en fonction des rapports existant entre les taux de TH et de TF votés l'année précédente par la communauté.

NB : La notion d'allocations compensatrices

L'Etat verse aux EPCI des allocations compensant en totalité ou en partie les pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonération, de réduction des bases ou de plafonnement des taux prises par le législateur en matière de fiscalité directe locale. Ces allocations bénéficient aux seuls établissements publics de coopération intercommunale qui ont effectivement subi une perte de recettes à la suite de ces mesures c'est-à-dire aux EPCI qui existaient l'année précédant l'entrée en vigueur de la mesure.

Ces exonérations compensables ne doivent pas être confondues avec les exonérations décidées par les EPCI qui ne sont pas compensées par l'Etat.



Le reversement de fiscalité des EPCI à leurs communes membres

Quels types de reversement peuvent effectuer les groupements et sous quelles conditions ?

Les EPCI avec régime de TPU ou de TPZ effectuent plusieurs types de reversement au profit de leurs communes membres :

- L'attribution de compensation
- La dotation de solidarité.

1) L'attribution de compensation :

Quels groupements sont concernés ?

Sont concernées les communautés de communes, les communautés d'agglomération, et les communautés urbaines. L'attribution de compensation est une **dépense obligatoire** et inhérente à la perception de TPU. **Son montant est figé** et ne peut être corrigé qu'en cas de transfert de nouvelles charges des communes vers l'EPCI.

Comment la calculer ?

Attribution de compensation = (produit de TP perçu par la commune en N-1 + compensation de TP) - (produit des impôts ménage perçu en N-1 perçu par l'EPCI dans la commune + nouvelles charges transférées)

En cas d'attribution négative, la commune versera le montant correspondant à l'EPCI.

Comment sont évaluées les charges ?

Une commission locale est chargée d'évaluer les transferts de charges. Les charges sont évaluées d'après leur coût réel inscrit dans les budgets des communes en N-1 ou d'après la moyenne des comptes administratifs des 3 dernières années avant le transfert. L'évaluation des charges est déterminée à la date de leur transfert par délibérations correspondantes de la majorité qualifiée des CM.

2) La dotation de solidarité

Est-elle obligatoire ? Qui peut la recevoir ?

a) EPCI à TPU

La dotation est fixée par le conseil de communauté à la majorité des 2/3 vers ses communes membres. Son montant est fixé chaque année selon l'importance de la population et en fonction du potentiel fiscal par habitant.

b) EPCI à fiscalité mixte

- EPCI optant la première année pour la TPU et la fiscalité mixte : il y a impossibilité de versement de la dotation de solidarité tant qu'il y a fiscalité mixte.
- EPCI ayant déjà opté pour une dotation de solidarité et voulant opter pour une fiscalité mixte : le montant de la dotation restera plafonné au montant de celle versée en N-1 avant mise en place de la fiscalité mixte.



c) EPCI à fiscalité additionnelle : avec TPZ ou non

Le versement d'une dotation de solidarité aux communes membres est possible si les statuts le prévoient. Cette dotation sera calculée par référence à un certain pourcentage du produit de la TP, du FNB, ou du produit des 4 taxes perçues par l'EPCI.

Elle est répartie en fonction des critères définis dans les statuts.

3) Les autres reversements

Quels sont les autres reversements que peuvent effectuer les groupements au profit de leurs communes membres ?

Les groupements de communes, les syndicats mixtes et leurs communes membres peuvent conclure des **accords de partage de fiscalité**. Les EPCI à fiscalité additionnelle nouvellement créés par substitution à un syndicat intercommunal à vocation multiple ainsi que leurs communes membres peuvent instituer un mécanisme conventionnel de péréquation dégressive (10 ans au plus) afin d'atténuer les effets du changement de régime fiscal pour les contribuables locaux à l'intérieur du périmètre de solidarité. Les reversements effectués au profit des communes membres viennent en déduction du produit attendu de fiscalité.

Qui peut bénéficier du partage des retombées fiscales des zones d'activités économiques (ZAE) ?

- Le groupement de communes ou syndicat mixte qui la gère.
- L'EPCI qui a contribué au financement d'une zone située hors de son territoire.

Quelles taxes peuvent être partagées ?

Peuvent être partagées la taxe professionnelle et la taxe foncière acquittées par les entreprises implantées sur la ZAE ou sur une zone hors du périmètre d'un groupement lorsqu'il contribue financièrement à son développement dans un projet dont l'intérêt leur est commun.

Ce partage ne concerne que les EPCI à fiscalité propre.

Qui décide ?

Le partage est décidé par délibérations concordantes des organes de l'EPCI et des communes d'implantation de la ZAE.

Quelle est la part du produit des taxes qui peut être partagée ?

C'est la part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) correspondante à l'ancienne compensation part salaires. Ce partage ne concerne que les EPCI à fiscalité propre.





A suivre

Fascicule n° 2 : France Domaine (à paraître en mars 2009)

Fascicule n° 3 : Les dotations de l'Etat aux EPCI (à paraître en mai 2009)

