

La taxe professionnelle a été un instrument important de réussite de la mise en œuvre de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, qui a créé les communautés d'agglomération et modifié les statuts des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants.

I. RAPPEL DES DIFFERENTES FORMES D'INTERCOMMUNALITE ET DE LEURS REGIMES FISCAUX

A. Il existe quatre catégories de groupements à fiscalité propre

- les communautés urbaines (CU) ;
- les communautés d'agglomération (CA) ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).
- les communautés de communes (CC) ;

B. Quatre types de régimes fiscaux peuvent leur être appliqués

- la taxe professionnelle unique (TPU) ;
- la fiscalité additionnelle ;
- la fiscalité mixte (TPU avec fiscalité additionnelle sur les impôts ménages)
- la taxe professionnelle de zone (TPZ).

1. La taxe professionnelle unique

Seul le groupement perçoit le produit de la taxe professionnelle. Il vote le taux de cette taxe applicable sur l'ensemble de son territoire et en perçoit le produit.

Le taux communautaire de taxe professionnelle ne peut, la première année, dépasser le taux moyen pondéré de cette taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes membres. Les années suivantes, l'évolution du taux de taxe professionnelle unique est liée à l'évolution des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation constatée sur le territoire des communes membres qui perçoivent uniquement les produits de ces trois taxes.

2. La fiscalité additionnelle

Les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle continuent de voter des taux et de percevoir des produits sur les quatre taxes directes locales (taxe habitation, taxes foncières et taxe professionnelle).

Parallèlement, des taux additionnels sont uniformément appliqués sur l'ensemble du territoire de l'EPCI. La première année, la structure de ces taux est identique à celle des communes membres. Les années suivantes, l'EPCI peut faire varier les taux des quatre taxes en respectant les règles d'encadrement du taux de la taxe professionnelle en fonction des autres taxes.

3. La fiscalité mixte

Ce régime permet aux EPCI à taxe professionnelle unique de lever, en sus de la TPU, une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.

4. La taxe professionnelle de zone (TPZ)

Sur le territoire d'une zone d'activités économiques (ZAE) gérée ou créée par un EPCI à fiscalité additionnelle, celui-ci perçoit l'intégralité de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises. L'évolution du taux de taxe professionnelle de zone est identique aux règles qui prévalent pour les EPCI à TPU.

C. La répartition des EPCI par régimes fiscaux

En 2003, 42% des EPCI relèvent de la TPU comme l'indique le tableau ci-après :

Répartition des EPCI par régimes fiscaux en 2003		
Régime fiscal	Nombre d'EPCI	En % du total des EPCI
Fiscalité additionnelle	1 433	58
<i>dont TPZ</i>	577	23
TPU	1 028	42
Total	2 461	100

Source : DGCL, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 ».

II. POIDS ET EVOLUTION DU PRODUIT DE TAXE PROFESSIONNELLE DANS LES RESSOURCES FISCALES DES EPCI A FISCALITE PROPRE

La TP représente une ressource prépondérante au sein des ressources fiscales des EPCI dont le montant ne cesse de croître depuis 2000.

A. La part de la TP dans les ressources fiscales des EPCI est prépondérante

Le tableau ci-dessous présente les montants de taxe professionnelle (en milliers d'euros) perçus par chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre (à l'exclusion de ceux concernés par une transformation), ainsi que leur poids dans le produit total des 4 taxes.

Montants de TP perçus par les EPCI à fiscalité propre en 2003 (en K€)	Communautés de Communes	Communautés Urbaines	Communautés d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle	Total EPCI à fiscalité propre
TP additionnelle	366 946	31 830			398 776
TPZ	42 167	2 475			44 642
TPU	1 296 180	1 482 193	4 259 127	339 852	7 377 352
Total du produit de TP	1 705 293	1 516 498	4 259 127	339 852	7 820 770
Part de la TPU dans le produit total de la TP (en %)	76,0%	97,7%	100,0%	100,0%	94,3%
Total du produit des 4 taxes	2 287 044	1 653 884	4 259 127	339 852	8 539 907
Part de la TP dans le produit des 4 taxes (%)	74,6%	91,7%	100,0%	100,0%	91,6%

Source : DGCL, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 »

La TP représente 91,6 % des ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre et, en particulier, la totalité de celles des CA et des SAN.

Par ailleurs, la taxe professionnelle unique représente 94,3 % de la TP perçue par les EPCI à fiscalité propre et la totalité des ressources des CA et des SAN.

Deux raisons permettent d'expliquer l'importance de la TPU pour les EPCI :

- les politiques de soutien à la mise en place de CA et de CC à TPU, en particulier le supplément de dotation moyenne par habitant pour les CC à TPU, ont incité les élus à opter pour ce régime fiscal ;
- la TPU est un outil essentiel pour la mise en œuvre des compétences qu'exercent les EPCI, tant par la mise en commun des ressources que par son rôle pour mettre fin à la concurrence fiscale sur un territoire.

La TPU apparaît ainsi comme un élément structurant de l'intercommunalité. De plus, et sous réserve de l'option de l'EPCI pour le régime de la fiscalité mixte, elle amorce une spécialisation : aux EPCI la TP et aux communes membres les impôts ménages.

B. Le produit de la TP des EPCI ne cesse de croître depuis 2000

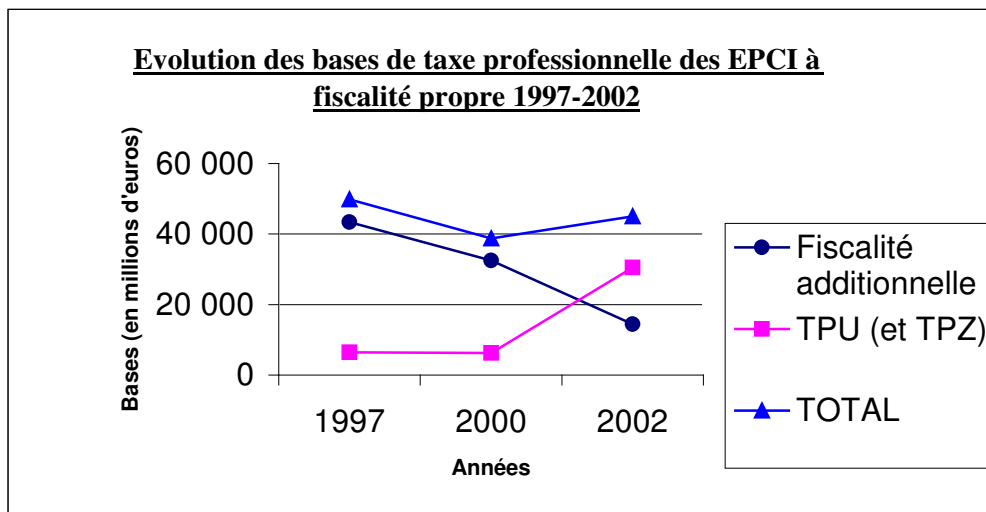
Le tableau et les graphiques présentés ci-dessous retracent l'évolution de 1997 à 2002 de la moyenne des produits, des bases et des taux de taxe professionnelle des EPCI à fiscalité propre distingués selon leur régime fiscal.

Année	1997		2000		2002	
Régime fiscal	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)
Fiscalité additionnelle	43 396	1 445	32 460	1 161	14 451	450
TPU et TPZ	6 435	1 064	6 303	984	30 537	5 098
Total	49 831	2 509	38 763	2 145	44 988	5 548

Source : DGCL, Guides statistiques de la fiscalité directe locale 1997-2002.

Les bases ont logiquement connu des variations importantes du fait de la montée en puissance de l'intercommunalité intégrée utilisant la TPU aux dépens de ceux faisant appel à la fiscalité additionnelle comme l'illustre le graphique ci-après.

L'augmentation des bases des EPCI à TPU à compter de 2000 s'explique par l'impulsion politique forte donnée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la coopération intercommunale incitant à la création d'EPCI à fiscalité propre la plus intégrée possible.



En plus des créations *ex-nihilo* provoquées par la loi, cette dernière a aussi amorcé un mouvement de transformation d'EPCI à fiscalité additionnelle en EPCI à TPU ce qui explique la baisse des bases de TP des EPCI à fiscalité additionnelle à compter de 2000.

Enfin, le graphique ci-dessus fait apparaître une baisse de 22% des bases de TP entre 1997 et 2000. Cette baisse, qui représente 11 068 M€ en valeur absolue, s'explique par la suppression progressive, à compter de 1999, de la part salaire dans les bases de TP.

De 2000 à 2002, les bases ont connu une augmentation de 16% pour atteindre 44 988 M€. Cette augmentation s'explique par le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et par la reprise de l'investissement.

Enfin, **le produit de la TPU et de la TPZ a cru de 121 % entre 1997 et 2002** passant de 2 509 M€ à 5 548 M€.

III. LES REGLES DE VOTE DES TAUX DES QUATRE TAXES DIRECTES LOCALES APPLICABLES AUX EPCI A FISCALITE PROPRE

A l'instar des communes, départements et régions (cf. fiche n°12 relative aux règles de liaison des taux), les EPCI sont soumis à certaines règles concernant le vote des taux des impôts directs locaux et notamment le taux de taxe professionnelle

A. Le plafonnement du taux de taxe professionnelle

Le taux de taxe professionnelle voté par les EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone ne peut chaque année excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au plan national pour l'ensemble des communes.

Cette règle du plafonnement ne s'applique pas au vote du taux de taxe professionnelle par les EPCI à fiscalité additionnelle. En revanche, le taux plafond applicable aux communes membres de ces EPCI est réduit du taux appliqué par le groupement l'année précédente.

B. L'évolution du taux de taxe professionnelle voté par les EPCI à fiscalité additionnelle

La fixation des taux des quatre taxes directes est strictement encadrée la première année. Les taux des impôts directs locaux doivent en effet respecter le rapport entre les taux moyens pondérés constatés pour chacune de ces taxes l'année précédente dans l'ensemble des communes membres.

Les conseils communautaires des EPCI à fiscalité additionnelle peuvent, à compter de la deuxième année, faire varier les taux des impôts directs locaux de manière proportionnelle ou différenciée.

• En cas d'évolution proportionnelle, les taux de taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation évoluent de la même manière à la hausse comme à la baisse.

• En cas d'évolution différenciée, le taux de taxe professionnelle ne peut être augmenté, par rapport à l'année précédente, dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de taxe d'habitation ou à l'augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages si celle-ci s'avère moins élevée. **Toutefois et depuis la loi de finances pour 2003, les EPCI peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation ou, si elle est plus faible, du taux moyen pondéré des trois taxes ménages.**

Il doit par ailleurs être diminué dans une proportion au moins égale soit à la diminution du taux de la taxe d'habitation, soit à celle du taux moyen pondéré des trois taxes ménages, soit à la plus importante de ces deux baisses.

C. L'évolution du taux de taxe professionnelle voté par les EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone

La première année d'application de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone, le taux de taxe professionnelle ne peut excéder le taux moyen pondéré de cette taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes membres.

Les années suivantes, le taux de taxe professionnelle peut être augmenté dans la limite d'une fois et demie la variation à la hausse du taux moyen pondéré de taxe d'habitation des communes membres ou, si elle est plus faible, de la variation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages.

Ces EPCI ne sont pas obligés de diminuer leur taux de taxe professionnelle dès lors que les taux des impôts ménages des communes membres diminuent.

Enfin, la loi de finances pour 2004 les autorise, sous certaines conditions, à reporter sur trois ans les hausses du taux de taxe professionnelle qui n'ont pas été appliquées.

Par ailleurs, lorsque le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national de cette taxe, et que le taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation des communes membres est supérieur ou égal au taux moyen pondéré national de ces mêmes taxes, le taux de taxe professionnelle peut être augmenté dans la limite de 5 % du taux moyen national de cette taxe, sans pouvoir excéder ce taux moyen.. Les conditions d'application de la majoration spéciale sont plus souples pour ces EPCI que pour les communes (modalités plus souples de calcul des taux de référence). Au surplus, ils peuvent cumuler majoration spéciale et augmentation du taux de taxe professionnelle supérieure à l'augmentation des taux des taxes ménages.

IV. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES EPCI A FISCALITE PROPRE ET LEURS COMMUNES MEMBRES

Deux mécanismes principaux ont été mis en place pour réguler les relations financières entre les EPCI et leurs communes membres : l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.

A. L'attribution de compensation (article 1609 nonies C-V du code général des impôts)

L'attribution de compensation est versée par les EPCI à taxe professionnelle unique à leurs communes membres, afin d'assurer la neutralité budgétaire pour chaque partie lors du passage à la taxe professionnelle unique. Il s'agit d'une dépense obligatoire.

La base de calcul de l'attribution de compensation est constituée, pour chaque commune bénéficiaire, par le produit de taxe professionnelle perçu par celle-ci l'année précédant l'institution de la taxe professionnelle unique, augmenté des compensations qu'elle a perçues la même année en contrepartie de la suppression des salaires et de la réduction des recettes dans les bases de taxe professionnelle, ainsi que, le cas échéant, des mesures « pacte de relance pour la ville » prévues par la loi du 14 novembre 1996 dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

Le montant ainsi obtenu est réduit du coût des charges transférées par la commune à l'EPCI.

L'attribution de compensation ne peut être indexée. Elle peut être diminuée lorsque la diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible pour l'EPCI. La réduction de l'attribution peut alors être réduite dans la même proportion.

B. La dotation de solidarité communautaire (article 1609 nonies C-VI du code général des impôts et article 11-III de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980)

La dotation de solidarité communautaire est versée par un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres ou aux EPCI à fiscalité propre limitrophes. L'objectif de la dotation de solidarité est péréquateur et s'inscrit dans un processus de réduction des inégalités.

Les communautés urbaines doivent obligatoirement instituer une dotation de solidarité, quel que soit leur régime fiscal.

La dotation est répartie en fonction de l'écart constaté entre le revenu par habitant et le potentiel fiscal par habitant des collectivités bénéficiaires au revenu moyen et au potentiel fiscal moyen sur le territoire de l'EPCI. Des critères complémentaires peuvent être choisis.

Le montant de la dotation est fixé librement par le conseil des communautés percevant la taxe professionnelle unique, en fonction d'un pourcentage du produit de la taxe professionnelle ou du produit des quatre taxes lorsqu'elles perçoivent la fiscalité additionnelle.

Les EPCI à fiscalité propre autres que les communautés urbaines ont la possibilité d'instituer une dotation de solidarité communautaire.

Lorsque l'EPCI relève de la fiscalité additionnelle, la dotation de solidarité est calculée par référence à un certain pourcentage du produit de sa taxe professionnelle ou du produit de ses quatre taxes. Les critères de répartition sont définis par ses statuts.

Lorsque l'EPCI relève de la taxe professionnelle unique, le conseil communautaire fixe librement le montant de la dotation. Les critères de répartition doivent être fixés en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Ils doivent être utilisés prioritairement et de manière prépondérante par l'EPCI.

Des critères complémentaires peuvent être institués. Ils doivent toutefois être en principe objectifs et non dépourvus de liens avec la finalité péréquatrice de la dotation de solidarité.