

Annexe 1 La fiscalité et l'intégration fiscale

Rappelons que les groupements de communes à fiscalité propre ont maintenant un choix plus étendu en matière de régime fiscal:

- Les structures à « **fiscalité additionnelle** » : elles prélèvent une fiscalité, additionnelle à celle des communes, sur les quatre taxes directes locales ; c'est le cas de 7 communautés urbaines sur 14 en 2001 et de la plupart des communautés de communes et de districts ;

Ces structures peuvent exercer également une taxe professionnelle de zone (TPZ), qui constitue une taxe professionnelle unique sur la partie du territoire concerné.

- Les structures à **taxe professionnelle unique**, qui prélèvent en totalité la taxe professionnelle de l'ensemble du territoire regroupé ;

- Les EPCI de cette catégorie peuvent également opter, depuis 2000, pour la **fiscalité mixte** : c'est-à-dire qu'il leur est possible d'exercer des taux d'imposition sur les ménages, en plus de la taxe professionnelle unique.

Parmi les groupements à TPU, on trouve :

- **Les 90 communautés d'agglomération**, dont 2 en fiscalité mixte (mais une seule a voté des taux),
- **7 communautés urbaines**, dont 3 en fiscalité mixte,
- **Les 8 syndicats d'agglomération nouvelle** (pas de fiscalité mixte)
- **406 autres groupements**, (districts, communautés de communes), dont 54 en fiscalité mixte.

1 - Les taux d'imposition à la TP des structures à fiscalité additionnelle sont en moyenne moins élevés que les taux d'imposition à la taxe professionnelle des groupements à TPU : ils prélèvent moins mais conservent la totalité de la fiscalité levée, alors que les seconds rétrocèdent obligatoirement à leurs communes membres une partie de la recette.

Dans l'analyse d'ensemble, figurant au chapitre précédent, les taux d'imposition étaient présentés par catégorie de structures intercommunales, avec la décomposition « avec » ou « sans » TPU. Il est également intéressant de fournir les taux moyens d'imposition de l'ensemble des groupements, en opérant la ventilation suivante :

	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
Groupements à fiscalité additionnelle	3,19%	4,04%	7,89%	3,40%
Groupements à TPU	-	-	-	16,78%
Groupements à fiscalité mixte	4,57%	4,67%	5,28%	15,01%

Pour les groupements à fiscalité additionnelle, taux moyen de TP de zone : 10,00%.

Parmi les 59 groupements à fiscalité mixte, 8 n'ont pas voté de taux ménages en 2001.

Les groupements à fiscalité mixte ont voté en 2001 des taux d'imposition à la taxe professionnelle inférieurs à ceux des autres EPCI à TPU. Les taux sont calculés, rappelons le, de façon arithmétique : le moindre niveau observé pour les EPCI à fiscalité mixte explique en grande partie leur choix d'avoir recours à des impôts ménages.

2 - On mesure l'« intégration fiscale » d'un groupement en faisant le rapport entre la fiscalité directe levée par le groupement et le total de la fiscalité levée par l'ensemble « communes + groupement ».

Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte. Ce coefficient d'intégration fiscale, CIF, sert au calcul de la DGF en début d'année n et versée au cours de l'année n : il repose donc sur les données de l'année n-1, puisque les données de l'année n ne peuvent être

encore connues. Dans cet ouvrage, qui porte sur un exercice passé, ce sont donc les données fiscales utilisées pour le calcul de la DGF de l'année 2002 qui sont retracées pour l'analyse de l'intégration fiscale de 2001.

La loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a modifié la définition du CIF pour le calcul de la DGF des groupements de communes des années 2000 et suivantes. Notamment, le numérateur du CIF, c'est-à-dire le produit des impôts levés par le groupement (auquel s'ajoutent les compensations fiscales pour les EPCI à TPU), est minoré des dépenses de transfert effectuées par le groupement, la prise en compte de ces transferts s'étalant sur 10 ans (10% en 2000, 20% en 2001, 30% en 2002...).

Il en résulte, pour presque chaque structure intercommunale, une baisse du CIF. Mais, de la même façon, le CIF moyen qui sert de valeur de comparaison pour les valeurs individuelles, se trouve également minoré, et globalement l'opération est neutre.

La loi détermine les dépenses de transfert à prendre en compte dans le calcul du CIF. Il s'agit des « subventions, participations, contingents et reversements (...) aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées ». Ne sont pas comptées, dans ces dépenses de transfert, les participations aux autres organismes de regroupement, les contingents pour service d'incendie (à la condition que le groupement ait été compétent à la date de la promulgation de la loi de 1996 sur les services d'incendie et de secours), les subventions versées aux associations et autres organismes de droit privé, et aux régies intercommunales (sauf pour la fraction du montant cumulé qui excède le produit des impôts directs).

L'ensemble de ces dispositions modifie les valeurs individuelles et moyennes du CIF et rend difficile les comparaisons avec les moyennes calculées au cours des années antérieures.

En 2001, le CIF de chaque catégorie de structures intercommunales est le suivant :

Communautés urbaines 4 taxes:	47,02%
Communautés urbaines TPU:	62,66%
Communautés d'agglomération :	42,13%
Autres groupements à TPU	36,63%
Groupements à fiscalité additionnelle	22,16%

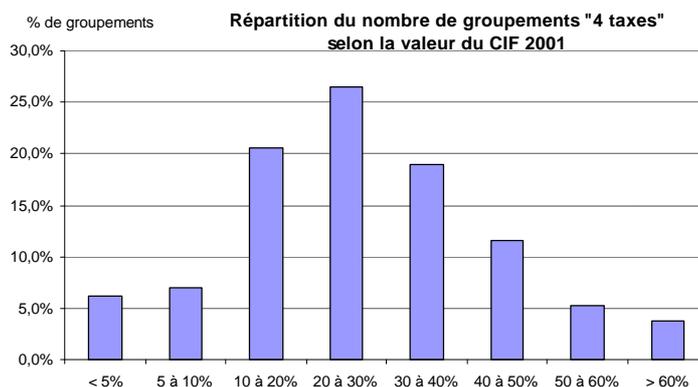
Compte tenu des observations ci-dessus, à savoir la modification annuelle du calcul du CIF (prise en compte progressive des dépenses de transfert au numérateur), il est difficile de procéder à des calculs de taux de croissance du CIF de chaque catégorie.

Qui plus est, les valeurs fournies restent indicatives car elles ne sont pas calculées pour l'intégralité des structures intercommunales, mais seulement sur celles ayant au moins un an d'existence et n'ayant pas changé de régime fiscal : dans le cas d'une création ou d'une transformation d'un groupement, celui-ci se voit attribué le CIF moyen de la catégorie d'accueil.

Toutefois, il apparaît que l'intégration fiscale de l'ensemble des groupements s'accroît dans le temps, phénomène tout à fait confirmé par la part croissante de la fiscalité intercommunale dans l'ensemble de la fiscalité du secteur communal.

Pour les organismes à fiscalité additionnelle, on constate ainsi qu'en moyenne, ce sont plutôt les groupements les plus anciens et ceux de plus petite taille, qui présentent les valeurs de CIF les plus élevées. (Le lecteur trouvera en annexe 4 les valeurs de CIF 2001 déclinées par taille et par ancienneté des groupements).

Le graphique suivant permet de mesurer la forte dispersion du CIF pour ces groupements 4 taxes : on constate ainsi que presque la moitié des groupements dispose d'un coefficient d'intégration fiscale situé entre 10 et 30%, mais 13% ont un CIF inférieur à 10% et 40% un CIF supérieur à 30%.



3 - Le reversement de taxe professionnelle constitue aussi un critère d'intégration fiscale des groupements de communes à TPU.

Les reversements de fiscalité sont très faibles dans les structures à fiscalité additionnelle. En revanche, ils constituent une part importante du budget et du total de la fiscalité directe dans les groupements à TPU.

Les organismes à TPU doivent en effet reverser à leurs communes membres une dotation de compensation, dont le montant, non indexé, est égal à la différence entre le produit de TP (plus les compensations fiscales) et le coût des charges transférées, ou la perte de recettes fiscales des communes dans le cas de la transformation d'un groupement. Ils peuvent par ailleurs instituer une dotation de solidarité à ces mêmes communes.

Les reversements fiscaux sont donc un moyen de mesurer l'importance de l'action communautaire : plus ils sont faibles, en proportion de la fiscalité prélevée, plus il y a de compétences exercées.

Les restitutions de recettes fiscales aux communes se faisant sur la base du produit TP encaissé augmenté des compensations fiscales liées à la réforme des bases de TP (suppression progressive de la part salaires), il convient donc, pour avoir une appréciation exacte de la part des reversements, de les rapporter au total « produit TP + compensations ».

C'est ce que présente le tableau suivant :

Taux de reversement de fiscalité directe	2000	2001
Communautés d'agglomération	64,2%	70,7%
Issues de transformations	59,2%	76,0%
Créées ex nihilo	95,6%	89,8%
SAN	24,9%	25,6%
Autres organismes à TPU	79,5%	70,3%
selon l'année de création :		
1992 et avant	74,1%	61,8%
1993	79,1%	68,3%
1994	80,0%	66,9%
1995	91,9%	72,9%
1996	77,6%	72,5%
1997	71,2%	68,4%
1998	82,8%	79,7%
1999	93,3%	80,2%
2000	-	76,8%

Le taux de reversement est faible pour les EPCI fortement intégrés, il est plus important dans les structures les plus récentes, qui sont encore en phase de montée en charge.