

Les reversements de fiscalité des EPCI à leurs communes membres ou à d'autres EPCI (Guide 2006)

Deux types de reversements au profit de leurs communes membres ou d'autres EPCI sont effectués par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone.

Il s'agit :

- de l'attribution de compensation ;
- de la dotation de solidarité communautaire.

Les EPCI à taxe professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle peuvent en outre procéder à des partages de fiscalité (loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale).

L'attribution de compensation

EPCI à taxe professionnelle unique (article 1609 nonies C du CGI tel que modifié par l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

L'attribution de compensation constitue pour ces EPCI une dépense obligatoire.

Elle a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres.

Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

L'évaluation des charges transférées

Rôle de la commission d'évaluation des charges transférées

Le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise qu'une commission est créée entre un EPCI faisant application des dispositions de cet article et les communes membres, chargée d'évaluer les transferts de charges.

Le choix du régime fiscal de la taxe professionnelle unique implique donc la création concomitante d'une telle commission qui est également amenée à se prononcer lors de tout nouveau transfert de charges.

Chaque conseil municipal des communes membres de l'EPCI dispose d'au moins un représentant au sein de cette commission. Cela permet de garantir une juste représentation des parties engagées.

La qualité de ces représentants ne fait pas l'objet de dispositions particulières. Un conseiller municipal peut donc siéger à la fois au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et à la commission d'évaluation des charges.

Le rôle de la commission est d'évaluer pour chaque commune les transferts de compétences réalisés. Ce montant rapproché du produit de taxe professionnelle perçu par les communes avant application de la taxe professionnelle unique permet d'obtenir le montant de l'attribution de compensation revenant à chaque commune membre.

La commission locale d'évaluation des charges dispose d'un an à compter de l'application de la TPU pour rendre son rapport définitif.

Cela étant et sans préjudice de l'évaluation faite par la commission, l'EPCI est tenu de communiquer

au plus tard au 15 février les montants prévisionnels d'attribution de compensation à l'ensemble de ses communes membres.

Cela implique, lorsque l'évaluation définitive des charges sera arrêtée par les communes membres à la majorité qualifiée (voir ci-après), que l'EPCI corrige les montants prévisionnels initialement versés.

Les conditions d'évaluation des charges transférées

Les conditions d'évaluation des charges transférées ont été modifiées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

Deux types de charges sont dorénavant distingués :

- Les charges de fonctionnement non liées à un équipement.

Elles s'apprécient par rapport à leur coût réel dans le budget communal de l'exercice précédant le transfert de compétences, ou d'après leur coût réel dans les derniers comptes administratifs précédant le transfert. La période de référence de trois ans a été supprimée pour apporter plus de souplesse. On peut ainsi retenir soit le dernier budget (on entend par budget la compilation du budget primitif, du budget supplémentaire et des éventuelles décisions modificatives intervenues pendant l'exercice) ou une moyenne des derniers comptes administratifs (référence à fixer par la commission locale d'évaluation des charges).

Le coût net est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges.

- Les charges liées à un équipement.

Depuis la loi du 13 août 2004 précitée, les charges liées à un équipement sont calculées sur la base d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien pendant toute la durée de sa « vie ». Ces dépenses sont le coût initial de l'équipement, les frais financiers (le cas échéant) ainsi que les dépenses d'entretien.

Le « coût initial » de l'équipement est son coût de réalisation (si la commune l'a construit elle-même), ou son coût d'acquisition (si la commune a acheté l'équipement), ou éventuellement son coût de renouvellement (si l'on ne peut pas connaître le coût de réalisation ou d'acquisition ou si ceux-ci n'ont plus de pertinence compte tenu de l'ancienneté du bien). Ce coût comprend nécessairement le montant des emprunts contractés pour financer l'équipement et qui font partie des obligations attachées à ce bien.

En plus du « coût initial », la loi impose de prendre en compte les frais financiers éventuels (intérêts des emprunts) et les dépenses induites par le fonctionnement de l'équipement. Il s'agit des dépenses d'entretien qu'entraîne l'usage du bien sur toute sa durée de vie (ces coûts ayant logiquement vocation à augmenter à mesure que le bien s'use).

Une fois le coût global de l'équipement arrêté (coût initial et coût de fonctionnement), il est rapporté à la durée de vie moyenne de l'équipement pour obtenir son coût moyen annualisé. Pour évaluer la durée de vie moyenne, il pourra être fait référence aux durées d'amortissement en usage qui sont fixées à titre indicatif par l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

Le coût net est obtenu en retranchant le montant des ressources transférées afférentes à ces charges. C'est ce coût moyen annuel net augmenté du coût net des charges de fonctionnement calculé selon les modalités précitées qui vient minorer l'attribution de compensation versée aux communes membres.

Précision : Ces nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées ne concernent pas les groupements préexistants qui à l'occasion de l'option pour la taxe professionnelle unique n'ont pas reçu de nouvelles compétences. L'évaluation des charges déjà transférées est alors effectuée par

référence au produit des impôts ménages antérieurement perçu par le groupement sur le territoire de chaque commune. La commission doit toutefois se prononcer sur le montant de la fiscalité.

Cas particulier des syndicats dont les compétences sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique :

Lorsque les compétences d'un syndicat sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique, on peut assimiler le montant des contributions (budgétaires ou fiscalisées) versées par chaque commune au coût des charges transférées.

Cette méthode ne peut toutefois être retenue lorsque ces contributions étaient, en vertu des statuts, corrigés par des critères de richesse des communes.

Il revient en tout état de cause à la commission d'évaluer le coût des nouvelles charges transférées à l'EPCI. Elle peut soit retenir le montant des contributions versées par les communes soit s'en écarter.

Une fois l'évaluation effectuée, celle-ci doit faire l'objet d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux dans les conditions fixées au 1^{er} alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes membres ou bien par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

La référence au 1^{er} alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT a comme conséquence que l'accord de la commune dont la population représente un quart de la population totale du groupement n'est plus nécessaire.

De même, l'accord du conseil municipal de la commune la plus importante n'est plus requis en cas de création d'une communauté urbaine ou d'agglomération.

Montant et versement de l'attribution de compensation

En règle générale, l'attribution de compensation est calculée conformément aux dispositions figurant aux 2^o, 3^o et 4^o du V de l'article 1609 nonies C du CGI (« méthode classique »).

La méthode définie par les dispositions susmentionnées et commentées dans les paragraphes ci-après assure la stricte neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences d'une part pour l'EPCI et, d'autre part, pour chacune de ses communes membres.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a toutefois introduit une nouvelle méthode de détermination des montants d'attribution de compensation au profit des EPCI qui optent pour le régime de la TPU à compter de sa publication.

Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent dorénavant être librement fixés par le conseil communautaire statuant à l'unanimité en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges.

Cette nouvelle disposition permet aux EPCI qui perçoivent pour la première fois la TPU à compter de 2005 ou d'une année ultérieure de s'écarter des propositions de cette commission afin de tenir compte des spécificités locales.

Elle permet en outre à ces EPCI d'indexer les montants versés aux communes membres.

Elle présente toutefois l'inconvénient de rompre la stricte neutralité budgétaire du passage à la TPU au détriment soit de l'EPCI, soit de tout ou partie des communes membres.

Précision : Cette disposition est également applicable aux EPCI soumis au régime de la TPU à la date du 17 août 2004.

Ces EPCI peuvent ainsi décider de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les modalités de sa révision à l'unanimité du conseil communautaire en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges.

Cette faculté leur est ouverte pendant une durée de 3 ans à compter de la publication de la loi, soit jusqu'au 16 août 2007.

Ils peuvent en outre décider d'évaluer le coût des charges déjà transférées selon les nouvelles modalités contenues dans la loi du 13 août 2004. Cela suppose que les conseils municipaux des communes membres délibèrent en ce sens à la majorité qualifiée dans les conditions prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT. La commission locale devra procéder à une nouvelle évaluation des charges déjà transférées. Celle-ci devra faire l'objet d'un accord des communes membres dans les mêmes conditions (premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT).

Cette faculté n'est ouverte que jusqu'au 16 août 2006.

Les montants d'attribution de compensation corrigés ne concernent en tout état de cause que les versements effectués postérieurement à la loi du 13 août 2004.

Montant de l'attribution de compensation (méthode classique)

Le calcul de l'attribution de compensation est différent selon que l'EPCI à taxe professionnelle unique est créé ex-nihilo ou bien qu'il relevait auparavant de la fiscalité additionnelle.

- L'EPCI à taxe professionnelle unique est créé ex-nihilo(2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI)

L'attribution de compensation est égale :

au produit de taxe professionnelle perçu par la commune l'année précédant l'application de la taxe professionnelle communautaire (N – 1) majoré de certaines compensations.

Ex. : l'EPCI perçoit la taxe professionnelle unique à compter du 1^{er} janvier 2005. Le produit de taxe professionnelle de référence de chaque commune sera celui de 2004.

Précision : Les rôles supplémentaires émis par l'administration fiscale au titre de l'année de perception de la taxe professionnelle qui a servi de calcul à l'attribution de compensation, doivent être réintégrés dans ce produit de taxe professionnelle de référence.

L'administration fiscale dispose en effet d'un pouvoir de redressement jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant l'année au titre de laquelle l'imposition est due (article L. 174 du livre des procédures fiscales) lorsqu'elle constate des erreurs ou des omissions dans les impositions établies initialement.

Il appartient aux communes bénéficiaires de ces rôles supplémentaires d'informer l'EPCI des montants perçus au titre de l'année de référence. Le conseil communautaire devra par délibération, procéder d'une part à la rectification des attributions de compensation versées aux communes bénéficiaires et d'autre part, à la régularisation de celles versées les années précédentes.

Toutefois, si l'EPCI et ses communes membres en décident ainsi, la régularisation pourra se faire conformément à un échéancier et non pas au titre du seul exercice en cours.

Ce produit de taxe professionnelle est éventuellement augmenté de la compensation versée au titre de la diminution de la fraction imposable des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux et assimilés employant moins de cinq salariés (B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003) et des compensations versées à la commune dans le cadre du pacte de relance pour la ville (exonération de taxe professionnelle dans les nouvelles ZRU et les ZFU, ainsi que dans la zone franche de Corse, article 4 B de la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et

article 3 B de la loi relative à la zone franche de Corse) l'année précédant son passage à la taxe professionnelle unique (N – 1), mais hors compensation de la réduction pour embauche ou investissement prévue au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, devenue réduction pour création d'établissement (article 44 de la loi de finances pour 1999).

Précision : Ce produit était majoré jusqu'en 2004 de la compensation versée à la commune en contrepartie de la suppression progressive de la part salaires de la base de la taxe professionnelle (article 44 de la loi de finances pour 1999). A compter de 2005 (groupements percevant pour la première fois la TPU à compter de cette date), le produit de taxe professionnelle perçu par les communes devra être majoré du montant de la part de la dotation globale de fonctionnement reçu par les communes l'année précédant le passage à la TPU au titre de cette compensation (article 73 de la loi de finances rectificative pour 2004).

L'article 102 de la loi de finances pour 2005 prévoit en outre que le conseil communautaire de l'EPCI, statuant à l'unanimité, peut décider de majorer ce produit de taxe professionnelle du montant des compensations pour pertes de bases de taxe professionnelle versées aux communes l'année précédente en application de l'article 53 de la loi de finances pour 2004.

Cette possibilité n'est offerte qu'aux EPCI qui perçoivent une taxe professionnelle communautaire pour la première fois en 2005 (ou une année ultérieure) et qui comprennent, parmi leurs membres, des communes éligibles à la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle.

Il est toutefois rappelé que les communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique conservent le bénéfice des compensations qu'elles percevaient avant le passage à la TPU au titre de la perte de bases de taxe professionnelle.

L'attribution de compensation ainsi obtenue est le cas échéant majorée d'une fraction du prélèvement effectué sur les ressources fiscales des communes dont le nombre de logements sociaux rapporté à celui des résidences principales est insuffisant (article L. 302-7 et 8 du code de la construction et de l'habitation). Cette fraction est égale à la part du potentiel fiscal de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal de la commune.

diminué du coût net des charges transférées.

Le coût net des charges transférées est évalué par la commission d'évaluation des transferts de charges créée entre l'EPCI et les communes membres selon les modalités précédemment exposées.

En résumé :

$AC = \text{Produit TP (y compris certaines compensations)} + \frac{PF_{TP}}{PF} \times \text{« prélevement insuffisance logements sociaux »} - \text{coût net des charges transférées}$

- L'EPCI à taxe professionnelle unique relevait auparavant de la fiscalité additionnelle (3^o du V de l'article 1609 nonies du CGI)

L'attribution de compensation est égale :

au produit de taxe professionnelle perçu par la commune l'année précédant l'application de la taxe professionnelle communautaire (N – 1) éventuellement augmenté de certaines compensations (voir ci-dessus) ;

Ce produit doit, dans les mêmes conditions que précédemment, être majoré des rôles supplémentaires émis au profit de la commune au titre de l'année de référence.

diminué du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu dans la commune par l'EPCI cette même année (ce produit correspond au coût des charges déjà transférées par la commune à l'EPCI) ;

Le montant ainsi obtenu est diminué des compensations perçues par l'EPCI dans la commune au

titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation des personnes de condition modeste, âgées ou invalides (articles 1383 B, 1390 et 1391 et I de l'article 1414 du CGI).

Si l'EPCI reçoit de nouvelles compétences lors de son changement de régime fiscal, le montant de l'attribution de compensation devra être diminué du coût net des nouvelles charges transférées. L'évaluation de ces nouvelles charges est alors effectuée comme en cas de création ex-nihilo par la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

Enfin, l'attribution de compensation doit être diminuée du montant des versements de tout ou partie de la part communale de taxe professionnelle réalisés au profit de l'EPCI l'année précédant celle de la première application de ces dispositions dans le cadre de l'article 11 de la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

Cette dernière disposition est issue de l'article 51 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Dans une décision du 9 mai 2005 « *communauté de communes du bassin de Lons-le-Saunier contre commune de Perrigny* », le Conseil d'État a donné à cette disposition une portée rétroactive.

L'article 184 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les EPCI qui ont opté pour la régime de la TPU entre le 12 juillet 1999 et le 27 février 2002 prennent en compte ces versements dans le calcul des attributions de compensation versées à compter du 1^{er} janvier 2005. Cette disposition n'ayant pas d'effet rétroactif, l'EPCI ne peut procéder à une régularisation des montants versés au titre des années précédentes.

Le III de l'article 183 de la loi précitée précise en outre que, lorsque des communes ont décidé soit par délibérations concordantes, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal, de répartir entre elles les recettes de taxe professionnelle générées par les entreprises implantées sur une zone d'activités intercommunale en application de la loi du 10 janvier 1980, l'attribution de compensation versée par le groupement à ces communes doit alors être majorée (commune bénéficiaire) ou diminuée (commune versante) de ces versements de taxe professionnelle.

En résumé :

AC = Produit TP (y compris certaines compensations) – produits TH/TFPB/TFPNB perçus par l'EPCI sur la commune – certaines compensations perçues par l'EPCI (TH/TFPB) – coût net des nouvelles charges transférées – versements de fiscalité prévus par l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980.

- Communauté d'agglomération issue de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle ou d'une communauté d'agglomération nouvelle (4° du V de l'article 1609 nonies C du CGI)

L'attribution de compensation, versée chaque année à ses communes membres par une communauté d'agglomération issue de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle ou d'une communauté d'agglomération nouvelle, est égale à la dotation de coopération définie à l'article L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales perçue l'année précédant celle de la première perception de la TPU.

Cette attribution est recalculée dans les conditions prévues ci dessus lors de chaque nouveau transfert de charges. Elle ne peut être indexée.

Versement des attributions de compensation

Les montants ainsi obtenus doivent être comparés aux montants prévisionnels évalués par le groupement au plus tard le 15 février de la première année d'application de la TPU. Les différences constatées devront faire l'objet de régularisation.

L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour le groupement. Cela étant, une ou

plusieurs communes peuvent se retrouver dans la situation où leur montant d'attribution de compensation est négatif.

Le règlement de la situation est différent selon qu'il s'agit d'un groupement créé ex-nihilo, ou bien d'un groupement préexistant qui percevait auparavant la fiscalité additionnelle.

Dans le premier cas, l'EPCI peut demander à la commune un reversement à due concurrence. Il peut également décider de ne pas exiger ce reversement.

Dans le second cas, la commune est tenue d'effectuer un reversement à due concurrence à l'EPCI. C'est alors une dépense obligatoire pour la commune.

Révision des attributions de compensation

La loi du 12 juillet 1999 prévoyait une révision de l'attribution de compensation par le conseil de l'EPCI dans trois situations précises :

- lors de chaque nouveau transfert de charges ;
- après accord des conseils municipaux des communes intéressées ;
- si une diminution des bases imposables de taxe professionnelle (cessation d'activité d'une entreprise importante, fin d'activités à caractère temporaire, etc.) réduit le produit disponible. Dans ce cas, les attributions de compensation peuvent être réduites dans la même proportion pour l'ensemble des communes membres.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 prévoit, lorsque l'attribution de compensation versée par un EPCI existant à la date de publication de la loi précitée était calculée en tenant compte de la contribution des communes à un syndicat, qu'elle soit réduite lorsque la contribution de ces communes au syndicat diminue.

Enfin, en application des dispositions issues de l'article 183 de la loi du 13 août 2004, l'attribution de compensation peut être indexée ou révisée à échéance régulière si le conseil communautaire en a décidé ainsi à l'unanimité lors de la fixation des montants.

EPCI à taxe professionnelle de zone (article 1609 quinquies II 4 du CGI)

Ces EPCI peuvent verser à la ou les communes dont la ou les zones d'activité économiques sont transférées au groupement, une attribution de compensation égale au plus au produit de taxe professionnelle perçu par elles l'année précédant l'institution de la TPZ.

Le conseil de l'EPCI fixe le montant de cette attribution après consultation de la ou des communes concernées.

Cette attribution de compensation facultative est au plus égale au produit de taxe professionnelle perçu par la commune sur la zone l'année précédant l'institution du taux communautaire sur la zone.

EPCI substitués à leurs membres pour la perception de la taxe professionnelle afférente aux éoliennes terrestres (article 1609 quinquies II 5 du CGI).

Les EPCI qui se sont substitués à leurs communes membres pour la perception de la taxe professionnelle afférente aux éoliennes terrestres ont l'obligation de verser à la ou les communes dont tout ou partie du territoire est situé à l'intérieur d'une zone de développement de l'éolien^[1] ou, en l'absence d'une telle zone, aux communes d'implantation des éoliennes ainsi qu'à ses communes membres limitrophes une attribution visant à compenser les nuisances environnementales liées à la présence de ces éoliennes.

Cette attribution ne constitue pas une attribution de compensation au sens des paragraphes précédents. Elle a pour objectif de compenser les nuisances, notamment visuelles, liées à la présence de ces installations.

