

Modifications de périmètres intercommunaux : quelles incidences ?

Fusions, retraits, adhésions... 2012, va être dans bien des cas la dernière ligne droite avant la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale avec des incidences financières et fiscales non négligeables.

Les modifications de périmètres requièrent une réflexion approfondie sur le projet, l'organisation, la gouvernance. Mais les incidences financières et fiscales sont probablement les plus complexes et doivent s'appréhender à la loupe tant les éléments à prendre en compte sont souvent imbriqués. La question s'est notamment compliquée avec la réforme de la taxe professionnelle et la toute nouvelle mise en place du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ces incidences doivent être appréhendées tant du point de vue de l'EPCI, des communes que des contribuables avec parfois des choix délicats à opérer. Sont à distinguer les fusions, les retraits et les adhésions.

Fusions de communautés

Les fusions de communautés impliquent une uniformisation de la fiscalité intercommunale sur le territoire.

Quelles conséquences en fiscalité additionnelle ?

Les fusions d'EPCI à fiscalité additionnelle débouchent sur un EPCI à fiscalité additionnelle. L'uniformisation des taux des quatre taxes peut se fonder sur la moyenne pondérée des taux votés par les EPCI l'année antérieure ou sur la moyenne des taux votés par les communes et les EPCI. La loi a rendu possible, dans le premier cas un lissage des 4 taux sur 13 ans dès lors qu'un écart de plus 20% sépare les taux des EPCI pour une même taxe. L'utilisation de ce processus d'uniformisation progressive paraît difficile à mettre en place s'agissant d'une fiscalité partagée entre l'EPCI et ses communes membres d'autant qu'elle requiert une uniformisation des abattements pour la taxe d'habitation. S'agissant de la CVAE, une nouvelle fraction au profit de la communauté et des communes sera à déterminer à partir du total de la CVAE perçue par les EPCI sur le territoire l'année précédente et le total de la CVAE perçue. Cette nouvelle répartition se traduira par des communes gagnantes et des communes perdantes en regard de la répartition de la CVAE préexistante à la fusion. Le législateur a prévu le versement par l'EPCI d'une compensation dégressive en cas de baisse trop marquée des ressources fiscales. Mais cette solution ne sera qu'un pis-aller et, en cas de variation trop importante caractérisant certaines communes, devrait logiquement conduire à l'option dans un second temps de la fiscalité professionnelle unique.

Quelles conséquences en cas de fiscalité professionnelle unique ?

Les fusions impliquant au minimum un EPCI à fiscalité professionnelle unique débouchent automatiquement sur la création d'un EPCI relevant de ce régime fiscal. L'unification du taux de CFE et plus largement de la fiscalité professionnelle ne pose pas de difficultés particulières. Le législateur demeure toutefois muet sur les conditions d'harmonisation de la Tascom et n'oblige pas à l'uniformisation de la base minimum de CFE.

La question de la fiscalité ménages est plus complexe. Un dispositif d'unification des taux de la fiscalité ménages est identique à celui prévu pour les EPCI à fiscalité additionnelle. Ainsi les taux résulteront soit des taux moyens pondérés des EPCI, soit des taux moyens du territoire (EPCI+communes). Les écarts de taux d'imposition avant/après fusion peuvent être considérables et, là non plus, le processus de lissage facultatif, désormais autorisé par le législateur ne paraît pas être d'un grand secours. Quel maire acceptera devoir le taux de taxe d'habitation intercommunal augmenter chaque année sur son territoire pendant 13 ans de 0,5 point par exemple... avec le risque pour l'intercommunalité de se faire une mauvaise réputation durable ! La seule solution réside donc dans l'utilisation de l'attribution de compensation comme instrument de régulation : les communes sur lesquelles le prélèvement de fiscalité ménages intercommunal se trouve en augmentation bénéficient d'un abondement de leur attribution de compensation – à l'unanimité du conseil de communauté - et, à l'inverse les communes sur lesquelles la fiscalité intercommunale est en baisse se voient déduire le montant correspondant. Le processus est achevé par un ajustement de leurs taux d'imposition par les communes avec un objectif : un maintien des taux globaux.

Adhésions et retraits

Les adhésions se traduisent également par des modifications importantes tant pour les communautés que pour les communes qui adhèrent.

Fiscalité ménages

L'effort à réaliser par les contribuables des communes nouvellement adhérentes aux EPCI est de plus en plus important. Deux effets se sont cumulés pour aboutir à une croissance de la fiscalité communautaire et notamment celle de la fiscalité ménages : l'accroissement des compétences et le transfert de la taxe d'habitation des départements dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale associée à la suppression de la taxe professionnelle. Le législateur a prévu un dispositif de lissage des taux des taxes ménages facultatif dans une limite de 12 ans dans le cas où l'EPCI se caractérise par des taux supérieurs de 10% aux taux communaux sous réserve de délibérations concordantes entre la communauté et les communes concernées. Un dispositif particulier est prévu dans le cas des communes rejoignant un EPCI appliquant la fiscalité professionnelle unique au 1^{er} janvier 2011, le taux de taxe d'habitation de la commune est réduit de la différence entre le vote 2011 et le taux voté en 2010.

Fiscalité professionnelle

S'agissant du taux de la CFE, il n'existe aucun dispositif de lissage prévu s'agissant des EPCI à fiscalité additionnelle. Le taux de l'EPCI s'applique donc obligatoirement dès la première année. En cas d'application de la fiscalité professionnelle unique, un lissage spécifique est prévu dès lors que le rapport entre le taux de la commune et celui de l'EPCI est inférieur à 90% avec une durée de droit commun qui dépend de ce rapport. Lorsque le lissage du taux de CFE est totalement achevé sur la partie de la communauté correspondant au territoire d'origine d'application de la CFE U, la durée de lissage applicable à l'intégration d'une nouvelle commune peut être librement choisie dans une limite de 12 ans. A l'inverse, un alignement sur la durée résiduelle de lissage est opéré lorsque cela ne conduit pas à réduire la durée prévue par le droit commun. La communauté a également la possibilité de recalculer le taux de CFE unique, ce qui constitue un choix opportun lorsque le taux de CFE de la commune avant intégration est plus élevé que celui de la communauté.

L'adhésion d'une commune à une communauté à fiscalité additionnelle implique l'application de la fraction de CVAE intercommunale avec, le cas échéant la possibilité dans certains cas du versement d'une compensation dégressive lorsque la commune subit une perte budgétaire.

En cas de retrait d'une commune, la fiscalité communautaire ne s'applique plus par définition à la commune. Mais dans la généralité des cas, le retrait de la commune aura pour pendant l'intégration dans un autre EPCI. Les effets financiers et fiscaux s'analysent alors par différence entre la fiscalité perçue par l'une et l'autre des intercommunalités. En cas de départ d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique pour en rejoindre un autre, la commune voit soit attribution de compensation maintenue, avec toutefois une correction par les charges transférées.

La question des fonds (FNGIR, DCRTP, FPIC)

Un dispositif est prévu pour articuler les mécanismes de neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle - les prélèvements et les versements au titre du FNGIR et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - avec les modifications de périmètres. En cas de fusion, ces prélèvements et versements sont simplement agrégés. En cas de retrait, la commune se voit attribuer une fraction de prélèvement ou de versement déterminée en fonction de la situation qui aurait été la sienne si elle était demeurée isolée à la date de la réforme de la taxe professionnelle. Dès lors que la commune adhère à un autre EPCI ou est intégrée dans un périmètre de fusion/extension elle apporte sa part de prélèvement ou de versement au titre du FNGIR. Les calculs très complexes aboutissent à des résultats très surprenants.

Les modifications de périmètre auront également un impact significatif sur la situation des ensembles intercommunaux au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). En particulier, les variations de population ont un impact sur le coefficient de majoration de la population prise en compte dans le calcul du potentiel financier agrégé par habitant qui sert à déterminer l'éligibilité et le montant du prélèvement au titre du FPIC.

Jean-Pierre Coblenz,

Rozenn Le Calvez

Consultants Stratorial Finances

contact@stratorial-finances.fr