

Séance publique du 16 décembre 2002

Délibération n° 2002-0934

commission principale : finances et institutions

objet : **Application de la taxe professionnelle unique - Dotation de solidarité communautaire**

service : Délégation générale aux affaires générales - Direction des finances et du contrôle de gestion - Service de l'observatoire fiscal

Le Conseil,

Vu le rapport du 2 décembre 2002, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Par délibération n° 2002-0642 en date du 10 juin 2002, le Conseil a décidé d'opter pour la taxe professionnelle unique à compter du 1er janvier 2003. La loi prévoit que, dans les communautés urbaines relevant de ce régime fiscal, une dotation de solidarité communautaire est obligatoirement mise en place.

Les principes de cette dotation de solidarité communautaire ont été précédemment délibérés par le Conseil, dans la délibération n° 2000-6122 en date du 18 décembre 2000. Il apparaît, aujourd'hui, utile d'aménager ces principes.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) se composerait de trois parties :

- une fraction solidarité intercommunale,
- une fraction intéressement aux activités économiques,
- une fraction garantie de croissance.

La fraction solidarité intercommunale

Elle comprendrait deux éléments, répartis l'un en fonction notamment du potentiel fiscal par habitant et du revenu moyen par habitant, l'autre en fonction du niveau des ressources des communes.

L'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit tout d'abord deux critères de répartition : l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Principes de calcul du premier élément

Pour chaque commune, le potentiel fiscal par habitant serait corrigé par l'écart relatif de revenu moyen par habitant communal au revenu moyen par habitant de l'EPCI. La correction se ferait à hauteur de 45 %.

Cette modulation serait du même type que celle qui existe dans l'actuelle dotation de solidarité, qui préfigurerait les dispositions de la loi Chevènement. Elle permettrait de corriger à la baisse le potentiel fiscal des communes dont la population a des revenus plus faibles, ce qui favoriserait ces communes dans la répartition de l'enveloppe attachée à cette première fraction. Inversement, la correction permettrait de majorer le potentiel fiscal des communes dont la population a des revenus plus élevés et de réduire la part de la première fraction qui leur revient.

La modulation, aujourd'hui prise à hauteur de 30 %, serait amplifiée (45 %). Les communes, dont les habitants ont des revenus plus faibles, seraient davantage intéressées à cette première fraction.

Le potentiel fiscal par habitant de référence est, dans l'actuelle dotation, le potentiel fiscal par habitant moyen France entière. La loi prévoit de tenir compte de l'insuffisance de potentiel fiscal relativement au potentiel fiscal moyen sur le territoire de l'EPCI. Ce dernier est plus élevé que la moyenne nationale ; le nombre de bénéficiaires de la dotation de solidarité s'en trouvera accru.

Aujourd'hui, les communes dont le potentiel fiscal par habitant ou le revenu moyen par habitant sont parmi les quinze plus importants de l'agglomération sont exclues du bénéfice de la dotation, sauf si leur population est inférieure à 2500 habitants. Ce critère d'exclusion, trop artificiel, serait supprimé. Toutes les communes membres de la Communauté urbaine seraient potentiellement éligibles à la première fraction de la DSC.

Dans le système actuel, l'effort fiscal est utilisé pour pondérer les dotations individuelles : les communes, sollicitant peu leurs contribuables ménages, voient leur dotation réduite selon le rapport entre leur effort fiscal et l'effort fiscal moyen des communes membres de l'EPCI. En revanche, au-delà de la moyenne communautaire, la dotation n'est pas majorée (il n'y a pas de prime à la pression fiscale). Il est proposé de maintenir cette mesure (voir la formule n° 1 en annexe).

Le minimum de dotation, destiné à tenir compte des effets de seuil et des sujétions particulières auxquels sont confrontées les communes les plus petites, serait également aménagé. Aujourd'hui fixé à 13 720,41 € (contre-valeur de 90 000 F) par an, il serait porté à 27 500 € et réservé aux seules communes d'au plus 2 500 habitants.

Mécanisme de sortie

Le mécanisme de sortie, délibéré au début de l'année 2000 et aménagé dans la délibération n° 2001-0160 en date du 23 juillet 2001, serait reconduit : une commune perdant son éligibilité à la première fraction de la DSC bénéficierait :

- une première année, d'une somme égale aux deux tiers de la dotation perçue la dernière année d'éligibilité,
- une deuxième année, d'une somme égale au tiers de la dotation perçue la dernière année d'éligibilité.

Dispositif transitoire

Le changement de référence (du potentiel fiscal moyen national dans l'actuelle dotation de solidarité au potentiel fiscal moyen sur le territoire de la Communauté urbaine) se traduit pour certaines communes par une baisse significative de leur dotation dans le nouveau système.

Pour éviter une évolution trop brutale, l'enveloppe de la dotation serait portée à 3,7 M€ en 2003, 4,0 M€ en 2004, 4,3 M€ en 2005 et 4,6 M€ en 2006.

Pour chaque commune, il serait calculé la moyenne des dotations perçues sur les trois années : 2000, 2001 et 2002 (cette dotation moyenne peut éventuellement être nulle). La moyenne serait rapprochée du montant de la dotation qu'elle obtiendrait en 2006, compte tenu des derniers éléments disponibles (potentiel fiscal, revenu moyen, effort fiscal, population), appelée ici dotation cible.

En cas de baisse, la dotation effective de chaque année intermédiaire serait égale à la moyenne 2000-2002 minorée d'une fraction croissante de l'écart entre la dotation cible et la dotation moyenne.

En cas de hausse, la dotation effective de chaque année intermédiaire serait, à un coefficient près, égale à la dotation moyenne majorée d'une fraction croissante de l'écart entre la dotation cible et la dotation moyenne. Le coefficient utilisé permettrait de répartir l'intégralité de l'enveloppe.

Qu'il y ait baisse ou hausse de la dotation, la fraction retenue serait de :

- 25 % en 2003,
- 50 % en 2004,
- 75 % en 2005,
- 100 % en 2006 (fin du dispositif transitoire).

Les communes relevant du minimum de dotation ne seraient pas concernées par le dispositif transitoire : elles bénéficieraient directement de ce minimum.

Répartition de l'enveloppe de 3,7 M€ en 2003

L'application des principes ci-dessus conduirait à la répartition du premier élément de la première fraction comme suit :

Communes	Montants en €
Albigny sur Saône	109 762,40
Bron	131 460,91
Cailloux sur Fontaines	55 838,84
Caluire et Cuire	103 685,35
Champagne au Mont d'Or	-
Charbonnières les Bains	-
Charly	33 944,72
Chassieu	-
Collonges au Mont d'Or	-
Corbas	-
Couzon au Mont d'Or	47 898,53
Craponne	10 789,60
Curis au Mont d'Or	38 446,20
Dardilly	-
Décines Charpieu	37 632,03
Ecully	-
Feyzin	-
Fleurieu sur Saône	27 500,00
Fontaines Saint Martin	32 596,90
Fontaines sur Saône	197 028,78
Francheville	55 182,45
Genay	-
Irigny	-
Jonage	181 894,95
Limonest	-
Lyon	-
Marcy l'Etoile	-
Meyzieu	16 710,56
Mions	47 792,93
Montanay	27 500,00
La Mulatière	-
Neuville sur Saône	-
Oullins	755 186,50
Pierre Bénite	-
Poleymieux au Mont d'Or	39 445,76
Rillieux la Pape	230 735,14
Rochetaillée sur Saône	27 500,00
Saint Cyr au Mont d'Or	-
Saint Didier au Mont d'Or	-
Saint Fons	-
Saint Genis Laval	-
Saint Genis les Ollières	152 796,87
Saint Germain au Mont d'Or	76 658,74
Saint Priest	-
Saint Romain au Mont d'Or	27 500,00
Sainte Foy lès Lyon	104 386,51
Sathonay Camp	189 529,85
Sathonay Village	63 078,90
Solaize	-
Tassin la Demi Lune	-
La Tour de Salvagny	7 539,25
Vaulx en Velin	273 005,03
Vénissieux	-
Vernaison	111 562,15
Villeurbanne	485 410,15
total	3 700 000,00

Minimum de ressources

Certaines communes ne disposent que de ressources limitées, du fait de bases fiscales réduites et d'une dotation globale de fonctionnement peu élevée. Le bénéfice spontané qu'elles peuvent trouver à l'application de la taxe professionnelle unique et les différents éléments de la dotation de solidarité communautaire qui leur reviendront peuvent ne pas leur permettre d'atteindre rapidement un niveau de ressources suffisant.

Une enveloppe de 600 k€ en 2003 pourrait être répartie entre ces communes pour qu'elles atteignent un niveau de ressources plus satisfaisant.

Les ressources fiscales de chaque commune seraient appréciées en appliquant à ses bases (de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties) les taux moyens des communes pour l'année courante.

A ces ressources fiscales seraient ajoutés l'attribution de compensation, la dotation globale de fonctionnement totale (après prélèvement CCAS) et les autres éléments de la dotation de solidarité communautaire.

Le niveau de ressources cible, par habitant, serait déterminé de telle sorte que l'enveloppe consacrée au minimum de ressources soit entièrement répartie entre les communes bénéficiaires en 2003. Pour 2004 et les années suivantes, le niveau de ressources cible resterait inchangé.

La fraction intéressement aux activités économiques

Principes généraux

Deux groupes d'établissements seraient distingués :

- les établissements considérés comme des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation, dont la liste est établie par monsieur le préfet,
- les autres établissements.

La Communauté urbaine reverserait une fraction du gain net de produit de la taxe professionnelle constaté sur son territoire entre 2002 et l'année n. Les croissances et les baisses des bases seraient également prises en compte : l'intéressement des communes vaut tant pour l'accueil et le développement des activités économiques que pour leur maintien.

Le gain serait calculé à partir des seules composantes pérennes de la base de taxe professionnelle :

- la valeur locative des biens passibles de taxes foncières (les immeubles),
- la valeur locative des biens non passibles de taxes foncières (les équipements et autres biens mobiliers),
- la part des recettes (pour certains contribuables).

Le taux appliqué serait le taux de taxe professionnelle unique de première année, c'est-à-dire celui de 2003 (le mécanisme serait révisé en cas de baisse du taux de TPU).

L'enveloppe répartie serait calculée sur la base de 23 % des variations de produit observées au titre des établissements du premier groupe et 7 % au titre des établissements du deuxième groupe.

La répartition se ferait entre les communes en tenant compte de deux éléments :

- leur contribution à la variation des bases,
- la fraction du taux de TPU applicable sur leur territoire correspondant à l'ex-part communale.

Contribution des communes

Les établissements ICPE donneraient lieu à intéressement des communes d'implantation et des communes limitrophes, qui supportent des nuisances ou des sujétions particulières du fait de l'existence de ces établissements. Chaque arrondissement de Lyon est considéré comme une commune.

La contribution communale au titre des établissements ICPE serait ventilée entre la commune d'implantation (18 %) et l'ensemble des communes limitrophes (5 %) ; la répartition entre ces dernières se ferait selon le rapport de leur population à la somme des populations des communes limitrophes.

La contribution d'une commune serait mesurée en (voir la formule n° 2 en annexe) :

- additionnant les variations de bases observées, pour chaque catégorie d'établissement, entre la dernière année de fiscalité additionnelle (année 2002) et l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée (année n) pondérées par les pourcentages d'intéressement associés : 18 % (ICPE, commune d'implantation), 5 % (ICPE, commune limitrophe, au *pro rata* de la population), 7 % (toutes activités hors premier groupe),
- rapportant ce montant à la somme des résultats de ce calcul pour l'ensemble des communes membres.

Une valeur nulle (ou négative) de la contribution d'une commune se traduirait par un versement nul au titre de la deuxième fraction de la DSC. L'existence de contributions négatives entraînerait une correction des contributions des autres communes, de telle sorte que 100 % de l'enveloppe calculée au titre de la deuxième fraction soit reversé.

Cas particulier des établissements dont les bases sont écrêtées en 2002

Les variations des bases taxables des établissements relevant du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle seraient prises en compte pour déterminer la masse mise en répartition, mais n'interviendraient pas dans le calcul de la contribution des communes d'implantation ni, le cas échéant, des communes limitrophes.

Répartition

La répartition serait effectuée en pondérant la contribution d'une commune par une partie du taux de la taxe professionnelle applicable sur son territoire l'année au titre de laquelle le reversement est effectué. Cette partie correspond à l'ancienne part communale, qui converge progressivement vers le taux moyen pondéré des communes. Elle serait calculée la première année de mise en œuvre de la taxe professionnelle unique (voir formule n° 3 en annexe). D'éventuelles modifications du taux de TPU ne l'affecteraient pas.

Cette pondération ne jouerait que pendant la période de convergence des taux : l'application effective du taux unique supprimerait toute distinction entre les communes (voir formule n° 4 en annexe).

La fraction garantie de croissance

Les communes vont voir leurs ressources d'origine fiscale évoluer spontanément ou par le biais des reversements de fiscalité opérés par la Communauté urbaine. L'évolution pourra ne pas être automatiquement favorable, par exemple pour les communes qui, recevant une importante attribution de compensation (non indexée) relativement à leur produit fiscal ménages, auront structurellement un produit fiscal moins dynamique.

La fraction garantie de croissance permettrait d'assurer à toutes les communes une progression minimale de leurs ressources. Elle autoriserait un lissage de l'évolution de celles-ci, permettant une adaptation parallèle, également progressive, des dépenses que les communes pourraient avoir gagées sur un développement "automatique" et soutenu de leur produit fiscal.

Evolution du produit communal

Le produit pris en compte pour les communes serait, la TPU étant appliquée, la somme du produit des impôts ménages, de l'attribution de compensation reçue (ou versée, le cas échéant) et de la deuxième fraction de la DSC.

Compte tenu de la vocation de la fraction garantie de croissance, le produit des impôts ménages ci-dessus serait calculé à taux constants : la commune pourrait ainsi dégager des ressources supplémentaires par un accroissement de sa pression fiscale tout en conservant le bénéfice de la garantie de croissance. A l'inverse, une commune qui réduirait la pression fiscale sur ses contribuables ne pourrait pas transférer sur le contribuable communautaire le soin de garantir la progression de ses ressources.

Les taux constants seraient les taux d'équilibre (c'est-à-dire ceux qui assurent pour les ressources communales la neutralité de la spécialisation fiscale), calculés sur la base des données 2002.

La première fraction de la DSC, que perçoivent les communes, ne serait pas prise en compte : elle ne participe pas au développement du produit fiscal communal mais à une forme d'aide immédiate à la réduction des inégalités de situation entre les communes membres.

Le produit communal de référence serait celui observé la dernière année d'application de la fiscalité additionnelle. Il comprendrait le produit des impôts ménages et de la taxe professionnelle et l'allocation compensatrice de la suppression de la part des salaires perçus en 2002.

La variation du produit communal serait mesurée par le rapport du produit communal de l'année n au produit communal de 2002, moins un (voir formule n° 5 en annexe).

Evolution du produit communautaire

Le produit pris en compte pour la Communauté urbaine serait, la TPU étant appliquée, la somme du produit de taxe professionnelle, des attributions de compensation versées (ou reçues, selon les cas) et de l'allocation compensatrice de la suppression progressive de la part des salaires de la taxe professionnelle, minorée des deuxième et troisième fractions de la dotation de solidarité communautaire.

Comme les communes, le taux de taxe professionnelle utilisé pour le calcul du produit communautaire serait le taux voté la première année d'application de la TPU. Les marges de manœuvre que pourrait dégager la Communauté urbaine avec l'augmentation du taux de taxe professionnelle lui resteraient acquises.

L'allocation compensatrice de la suppression progressive de la part des salaires se substitue progressivement à du produit de taxe professionnelle : ce dernier baissera nécessairement encore en 2003, l'allocation compensatrice progressant dans le même temps ; elle devrait être prise en compte dans le produit de la Communauté urbaine. A compter de 2004, l'allocation compensatrice de la suppression progressive de la part des salaires sera supprimée et l'enveloppe nationale sera intégrée dans la DGF. Dans la mesure où la Communauté urbaine retrouvera peu ou prou, à travers sa DGF, la ressource supprimée par ailleurs, la DGF serait prise en compte pour apprécier les évolutions du produit communautaire à partir de l'année 2004.

Les ressources de la Communauté urbaine seraient amputées de la DSC reversée aux communes ; l'importance de l'actuelle dotation de solidarité et l'évolutivité limitée de la nouvelle première fraction permettraient de ne pas tenir compte de cet élément pour apprécier l'évolution du produit communautaire.

Le produit communautaire de référence serait celui observé la dernière année d'application de la fiscalité additionnelle. Il comprendrait le produit des impôts ménages et de la taxe professionnelle et l'allocation compensatrice de la suppression de la part des salaires perçus en 2002.

La variation relative du produit communautaire serait mesurée par le rapport entre le produit communautaire de l'année n au produit communautaire de 2002, moins un (voir formules n° 6 et 7 en annexe).

Si l'évolution relative du produit communal était inférieure à 55 % de celle de la Communauté urbaine, celle-ci verserait, à la Commune, une dotation lui permettant d'atteindre une évolution égale à 55 % de l'évolution communautaire (voir formule n° 8 en annexe).

Evaluation et révision de la dotation de solidarité communautaire

Les mécanismes de la dotation de solidarité, tels qu'ils sont décrits ci-dessus, donneront lieu à évaluation et éventuellement à révision au terme de deux années de fonctionnement (en 2004 pour une application de principes révisés en 2005) ;

Vu ledit dossier ;

Vu ses délibérations n° 2000-6122 en date du 18 décembre 2000, n° 2001-0160 en date du 23 juillet 2001 et n° 2002-0642 en date du 10 juin 2002 ;

Vu l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;

Oùï l'avis de sa commission finances et institutions ;

Oùï l'avis de la commission spéciale ;

DELIBERE**Décide :**

a) - d'adopter la répartition de la dotation de solidarité communautaire en trois fractions et les modalités de calcul et de répartition décrites ci-dessus et dont les formules sont annexées à la présente délibération, avec notamment :

- pourcentage associé au revenu moyen (1ère fraction) : 45 %,
- pourcentage associé aux ICPE (2° fraction) : 23 %,
- pourcentage associé aux ICPE (2° fraction), communes d'implantation : 18 %,
- pourcentage associé aux ICPE (2° fraction), communes limitrophes : 5 %,
- pourcentage associé aux établissements non ICPE (2° fraction) : 7 %,
- pourcentage associé à la garantie de croissance (3° fraction) : 55 %.

b) - d'évaluer la dotation de solidarité communautaire au terme de deux années de fonctionnement.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,