

Impact de la mise en place de la taxe professionnelle unique et de la réforme de 1999 sur le budget des communes bretonnes

En Bretagne, les établissements publics de coopération intercommunale ont massivement adopté le régime fiscal de la taxe professionnelle unique. Ce choix des groupements à fiscalité propre n'est pas sans impact sur le budget des communes, tout comme la réforme contenue dans la loi de finances de 1999.

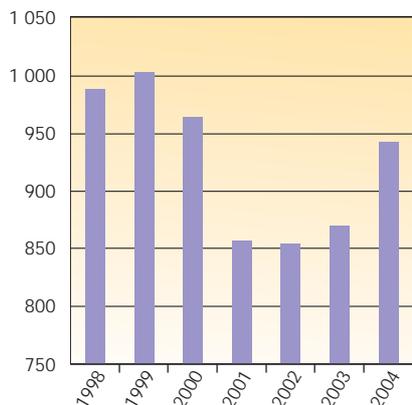
Les recettes fiscales des communes ont diminué et sont désormais constituées à 90 % du produit des taxes d'habitation et foncières. Cette baisse est compensée par une hausse des transferts de l'État et par la fiscalité reversée par les établissements intercommunaux.

Au cours de la période 1997-2005, les recettes de taxe professionnelle versée par les entreprises et participant aux budgets des communes ont baissé de 93 %. En effet, la part de cette taxe dans les produits de fonctionnement n'a

cessé de diminuer (de 13 % en 1997 à 1 % en 2005). Cette diminution est équivalente à celle de la part des impôts locaux dans les recettes. La taxe professionnelle, première source de recettes fiscales en 2000, représentait 32 % des

recettes des quatre impôts locaux. En 2005, seules 3,4 % des recettes fiscales des communes proviennent de la taxe professionnelle.

Évolution du produit des taxes* perçues par les communes bretonnes (en millions d'euros)



Source : Trésorerie générale de Bretagne
* Il s'agit des taxes professionnelle, d'habitation, foncières sur le bâti et le non bâti.

La réforme de la taxe professionnelle

Avant 1999, la taxe professionnelle portait sur les salaires et le capital sous la forme d'immobilisations corporelles qui constituaient ce que l'on nomme « bases fiscales ». La loi de finances de 1999 prévoyait la suppression progressive, sur cinq ans, de la part salaire dans l'assiette de l'impôt (bases fiscales). Des abattements progressifs applicables une seule fois par commune et par entreprise ont permis la suppression de cette part salaire qui comprenait 18 % des salaires et rémunérations versées moins diverses déductions en 2003 (15 245 euros en 1999, 45 735 euros en 2000, 152 449 euros en 2001, 914 694 euros en 2002). Cette modification législative a été compensée par le budget de l'État, compensation incluse dans la dotation globale de fonctionnement à partir de 2004.

La réforme de la taxe professionnelle a des impacts sur les ressources fiscales des collectivités locales, des communes et des groupements notamment. Elle a également des effets sur les budgets de l'État sous la forme des compensations qui vont augmenter à partir de 2000.

1 - Il s'agit là des communes qui appliquent encore une taxe professionnelle communale.

2 - La suppression de la part salaire de la taxe professionnelle est compensée par l'État.

La taxe professionnelle pèse moins dans le budget, le foncier et l'habitation compensent

La réforme de la taxe professionnelle de 1999 a amplifié la baisse du poids de cette taxe dans les budgets communaux¹. En effet, en supprimant la part salariale² du calcul des bases fiscales de la taxe professionnelle (voir encadré ci-contre), la loi de finances de 1999 a conduit à une diminution des produits fiscaux. En Bretagne, entre 1998 (dernière année avant la réforme) et 2002, les bases fiscales ont diminué de 8,55 % et les produits de la taxe professionnelle de 6 %.

Du fait du recul de la taxe professionnelle dans le budget des communes, les taxes d'habitation et foncières (sur le bâti et le non bâti) sont désormais prédominantes. Pour financer leurs projets d'investissement ou développer les services publics locaux, la plupart des communes ne peuvent agir que sur les taux de ces taxes ménages. En 2004, elles représentent plus de 33 % des produits de fonctionnement (contre 24 % en 1997) et plus de 90 % des produits des impôts directs locaux (contre 60 % en 1997). Ces augmentations sont dues à l'accroissement des taux et surtout à celui des bases fiscales.

Pour les communes qui font partie d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, d'agglomération...) dit EPCI, le développement de la taxe professionnelle unique s'est accompagné d'une progression du pro-

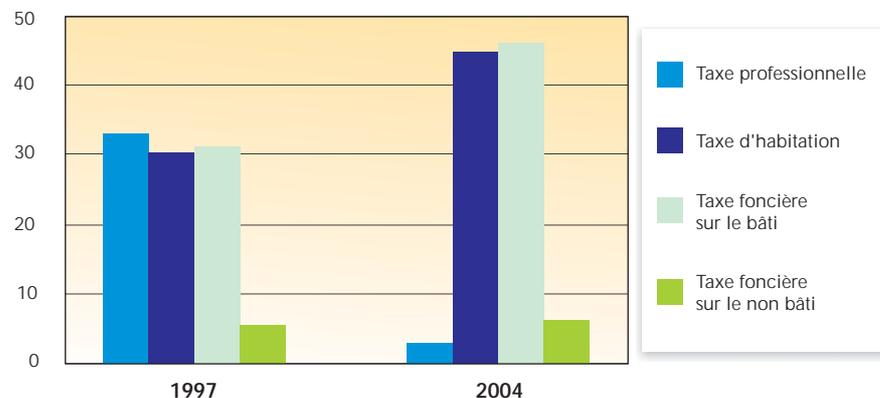
duit fiscal des taxes ménages. En effet, elles conservent désormais la quasi-totalité du produit fiscal des taxes ménages mais ne perçoivent plus la taxe professionnelle pour financer leurs dépenses individuelles, le groupement en perçoit l'intégralité. En 1997, les communes percevaient moins de 90 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation, les 10 % restant étant perçus par les groupements à fiscalité additionnelle. En 2005, elles en perçoivent plus de 98 %.

Les impôts alimentent moins les produits de fonctionnement

Dans la région, avec le poids des structures intercommunales sous le régime fiscal de la TPU et la réforme de 1999, les impôts locaux perçus par les communes diminuent de 4,6 % sur la période 1998-2004. La baisse est particulièrement importante entre 1999 et 2002 (- 14,7 %) lorsque la TPU et la réforme de la taxe professionnelle sont mises en place.

En 2004, 41 % des produits de fonctionnement des communes bretonnes proviennent des impôts locaux, soit 7 points de moins qu'en 1999. Cette baisse de la part des ressources fiscales dans les produits de fonctionnement est plus sensible pour les communes de plus de 10 000 habitants en moyenne plus riches en bases fiscales de taxe professionnelle. En 1998, la moitié de leurs produits de fonctionnement provenaient de ressources fiscales, contre 45 % pour les communes de moins de

Part de chaque taxe dans les recettes fiscales des communes bretonnes (en %)



Source : Trésorerie générale de Bretagne

Les impôts locaux

Les impôts locaux se composent des quatre taxes directes locales.

La taxe professionnelle est payée par les personnes ou entreprises ayant une activité économique professionnelle marchande, lucrative. Elle porte désormais sur le capital sous la forme d'immobilisations corporelles. La part des salaires participant au calcul de cette taxe a été progressivement supprimée entre 1999 et 2003. Cette suppression a été compensée par l'État. Et à partir de 2004, l'assiette de la taxe professionnelle n'est plus constituée que de la valeur locative des biens passibles de taxe foncière, de la valeur des équipements et biens mobiliers (matériels et outillage) ainsi que d'une fraction des recettes (pour les agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de 5 salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés).

Les taxes foncière sur les propriétés bâties, foncière sur les propriétés non bâties et d'habitation, appelées taxes ménages, sont calculées sur la valeur locative cadastrale. La taxe d'habitation est la seule qui touche exclusivement les ménages.

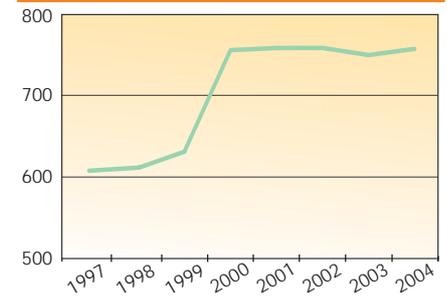
10 000 habitants. En 2004, pour les unes comme pour les autres cette proportion n'est plus que de 41 %.

Hausse des transferts de l'État

Entre 2003 et 2004, les impôts locaux progressent de 8 % en Bretagne. L'État compense partiellement la perte de ressources fiscales par des transferts supplémentaires : la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et des attributions de compensation et de péréquation, soit 758 millions d'euros en 2004. La compensation de la part salaire de la taxe professionnelle est versée aux communes qui perçoivent la taxe professionnelle, celles appartenant à un groupement appliquant la TPU ne sont pas concernées.

Ainsi, les transferts de l'État pour financer les charges de fonctionnement communales augmentent de 25 % entre 1997 et 2004, dont 20 % de 1999 à 2000. En 2004, ils représentent 29 % des produits de fonctionnement (contre 26 % en 1999). La progression est particulièrement forte en 2000, première année de mise en place de la réforme de la taxe professionnelle : les attributions de compensation de la part salariale font augmenter les transferts de près de 20 % par rapport à 1999. Après 2000, les montants transférés restent relativement stables chaque année.

Les transferts de l'État aux communes bretonnes (en millions d'euros)



Source : Trésorerie générale de Bretagne

augmenter au même rythme que les charges (environ + 15,5 %) mais l'extension de celles-ci est encore plus sensible à partir de 2000 (+ 17 %). Ceci est dû principalement à la hausse importante des charges de personnel et des achats externes : + 28 % en 7 ans. L'élévation des charges de fonctionnement est alors substantielle pour les communes bretonnes de moins de 10 000 habitants (+ 16 %) tandis que leurs charges globales se renforcent modérément (+ 7,4 %). En effet, les charges de personnel des communes de moins de 10 000 habitants passent de 35,5 % en 1997 à 42,5 %. La mise en place de l'intercommunalité et ses transferts de compétences ne semblent pas conduire à une réduction des effectifs dans les communes de petite taille, contrairement à celles de plus de 10 000 habitants.

Les communes de plus de 10 000 habitants bénéficient sans doute pleinement du développement de l'intercommunalité. Les équipements au large rayonnement ne sont plus financés en totalité par la commune centre. L'intercommunalité met donc fin à la progression des

Les produits et les charges de fonctionnement des communes bretonnes (en millions d'euros)

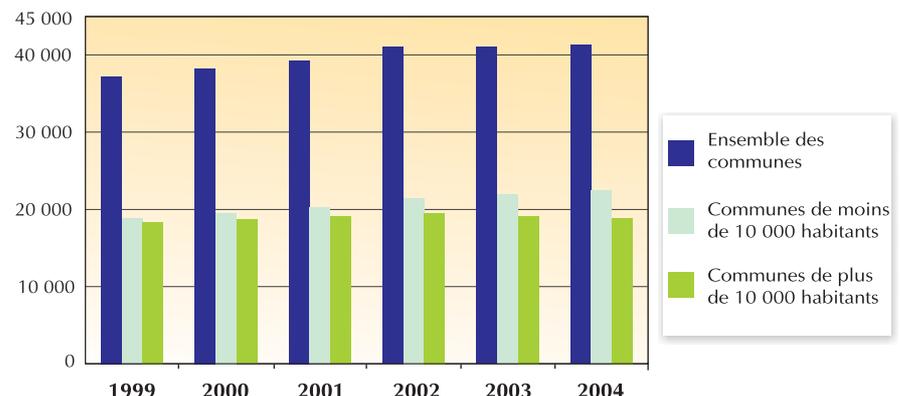


Source : Trésorerie générale de Bretagne

Forte augmentation des charges de personnel

Entre 1997 et 2004, c'est en partie grâce à l'augmentation des transferts de l'État vers les communes bretonnes que les produits de fonctionnement ont pu

Évolution des effectifs du personnel communal en Bretagne (en équivalent temps plein)



Source : Insee, enquête annuelle sur le personnel des collectivités territoriales

« coûts de centralité » pesant sur les communes de forte dimension démographique.

En 2002, les effectifs de personnel communal augmentent de 3,9 % pour les communes de moins de 10 000 habitants (soit + 6 % en équivalent temps plein), puis de + 1,8 % en 2003 (ou + 2,1 % en équivalent temps plein). Dans celles de plus de 10 000 habitants, la hausse des effectifs est plus modérée en 2002 (+ 1,9 % et + 2,5 % en équivalent temps plein) et ils diminuent en 2003. La mise en place des 35 heures peut expliquer la forte progression des chiffres en 2002. Dès l'année suivante, l'effet de la réduction du temps de travail ne se ressent plus. En 2004, l'augmentation des effectifs des communes est contenue.

En 2004, les effectifs de personnel des communes bretonnes augmentent très faiblement. Le décalage petites communes-grandes communes s'observe toujours, les effectifs en équivalent temps plein des communes de moins de 10 000 habitants poursuivent leur progression tandis que ceux des communes de plus de 10 000 habitants diminuent. A ce titre, on note que c'est également dans les communes de moins de 10 000 habitants que la population croît le plus.

La fiscalité reversée : 12 % des produits de fonctionnement

La mise en place de la TPU a induit une nouvelle source de recettes pour les communes (la fiscalité reversée) concrétisée par l'attribution de compensation de la taxe professionnelle et la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC). Cette dernière vise à réduire les inégalités entre les communes par un mécanisme de péréquation.

Pour les communes regroupées dans un EPCI à fiscalité propre, la perte de ressources fiscales propres et d'autonomie financière se trouve ainsi compensée.

Dans la région, 920 communes regroupées sous le régime de la TPU reçoivent de la fiscalité reversée : en moyenne 126 euros par habitant en 2004. La part de la fiscalité reversée dans les produits de fonctionnement (12,3 %) des communes bretonnes est assez importante même si elle a diminué par rapport à 2003 (2 points de moins). Pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, elle représente 15,4 % soit 6 points de plus que pour celles de moins de 5 000 habitants, moins riches en bases fiscales (voir encadré p 24).

La moitié des EPCI verse une dotation de solidarité communautaire

En 2004, le montant de la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) est en moyenne de 30 euros par habitant, contre 47 euros l'année précédente. Parmi les groupements bretons, 60 reversent une DSC à certains membres, dont 18 à toutes leurs communes membres. En Bretagne, toutes les communautés d'agglomération, la communauté urbaine Brest métropole océane et 51 communautés de communes reversent une DSC à leurs membres.

La DSC constitue 23 % de la fiscalité reversée pour les communes concernées par cette dotation. Cette DSC représente en moyenne 3,4 % des produits de fonctionnement des communes. Mais, pour 58 communes bretonnes la proportion est de 10 %. Pour 8 autres, de petite taille (en moyenne 1 610 habitants) cette part dépasse 20 %.

Les groupements ayant le plus d'ancienneté dans la pratique du régime TPU reversent un montant conséquent au titre de la DSC. Rennes métropole (qui a opté pour la TPU dès 1992) et les communautés de communes d'Ille-et-

La fiscalité reversée

Les EPCI sous le régime de la taxe professionnelle unique la collectent en totalité, en conservent une partie pour leur fonctionnement propre puis reversent le reste sous forme d'attribution de compensation et de dotation de solidarité.

La Dotation de Solidarité Communautaire (DSC)

La DSC est obligatoire pour les communautés urbaines et facultative pour les communautés de communes et d'agglomération.

Les montants de la DSC ne peuvent être supérieurs à la différence entre les produits de fonctionnement et les charges de fonctionnement des EPCI, déduction faite de l'attribution de la compensation de la part salaire. La détermination du montant de DSC versée à chaque commune est à la discrétion du conseil communautaire. Cependant, deux critères restent prioritaires après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : le potentiel fiscal et la population. D'autres critères peuvent être pris en considération pour la détermination de la DSC : la croissance des bases de taxe professionnelle, les charges communales, les bases de taxe

professionnelle par habitant, le nombre de logements sociaux, la richesse financière...

Pour les communautés de communes et d'agglomération, le choix du montant de la DSC est important car il influence celui de la DGF du groupement.

L'attribution de compensation

L'attribution de compensation correspond à la somme du montant de taxe professionnelle pour la commune l'année précédant l'adoption de la TPU et du montant de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, après déduction des charges transférées au groupement.

Exemple : si un groupement se crée et opte pour le mécanisme de la TPU l'année N, l'attribution de compensation qui est calculée pour chaque commune = produits de la taxe professionnelle en N-1 + compensation de la part salaire en N-1 - coûts des transferts de compétences au groupement.

Le budget des communes

Les budgets des communes comprennent une section de fonctionnement et une section d'investissement.

La section de fonctionnement décrit toutes les opérations de dépenses et de recettes qui concernent la gestion courante des services municipaux. Les produits de fonctionnement comprennent principalement de la fiscalité directe locale (taxes d'habitation, sur le foncier bâti, sur le foncier non bâti, et professionnelle), des transferts reçus de l'État (dotations globales, compensation de suppressions d'impôts locaux...), de la fiscalité reversée par le groupement (si elles font partie d'un

établissement public à fiscalité propre) et de produits d'exploitation (loyers, tarifs de services municipaux...). Les charges de fonctionnement sont constituées par les frais de fluides, de personnel, les charges financières...

La section d'investissement retrace toutes les opérations en capital qui modifient la valeur du patrimoine : acquisition d'immobilisations (immeubles, matériels...) et ressources nécessaires pour financer ces investissements (autofinancement généré par la section de fonctionnement, subventions reçues et emprunts contractés).

Produits de fonctionnement

Recettes fiscales
DGF* et attributions de péréquation et de compensation
Fiscalité reversée par le groupement**
Autres recettes de fonctionnement

Recettes d'investissement

Épargne brute
Emprunts
Autres recettes d'investissement

Dépenses de fonctionnement

Charges de personnel
Charges externes
Charges financières
Autres dépenses de fonctionnement
Épargne brute

Dépenses d'investissement

Remboursement de capital emprunté
Dépenses d'équipement
Autres dépenses d'investissement

* Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)

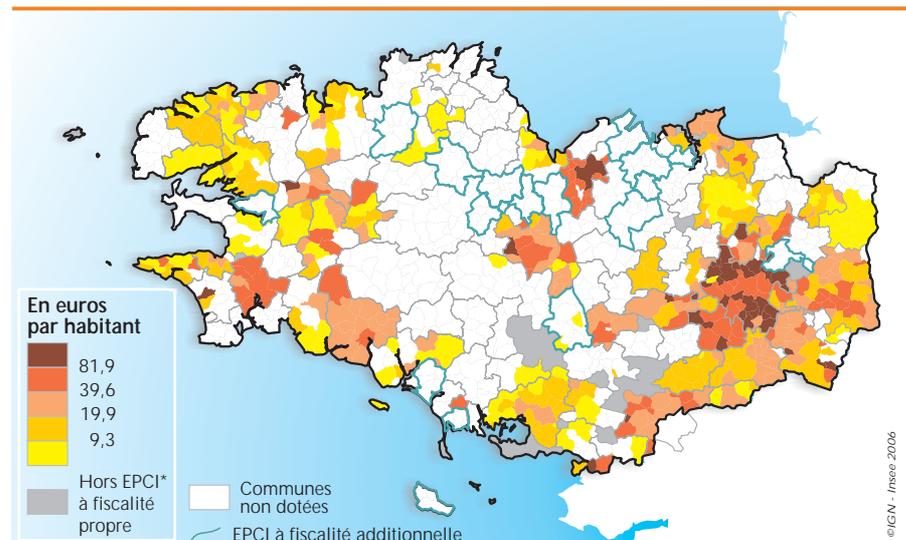
** Attribution de compensation de la taxe professionnelle et dotation de solidarité communautaire

Vilaine bénéficie d'un environnement économique favorable. La richesse fiscale générée par les entreprises y progresse ce qui est propice à une large redistribution.

Le potentiel fiscal et la population sont les principaux critères pris en compte en Bretagne. Les communes qui disposent des bases fiscales de taxe professionnelle les plus importantes par habitant reçoivent en moyenne une dotation de solidarité communautaire par habitant plus élevée. Il s'agit des communes de 5 000 à 10 000 et de 10 000 à 20 000 habitants.

■ Marie-Hélène KEROUANTON,
Insee
Noluen MARIVAIN
stagiaire
Philippe RAPHALEN,
Trésorerie générale de Bretagne

La dotation de solidarité communautaire en 2004 en Bretagne



Source : Trésorerie générale de Bretagne

* Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)

©IGN - Insee 2006

Pour en savoir plus

- Territoires : l'intercommunalité en Bretagne / Georges Riézu; Insee Bretagne. - Dans : Le flash d'Octant ; n° 85 (2003, juin). - 4 p.
- La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne / Alain Even, Guy Jourden ; conseil économique et social de Bretagne. - Rennes : conseil régional de Bretagne, 2005. - 376 p.
- Quelle fiscalité demain pour les communes et les intercommunalités ? / Alain Guengant. - Dans : Cahiers économiques de Bretagne. - N° 2 (2004, juin). - P. 33-46.
- Le coefficient d'intégration fiscale : critère de répartition de la dotation des communautés d'agglomération / Yves Fréville. - Dans : Cahiers économiques de Bretagne. - N° 4 (2002, déc.). - P. 1-20.
- Les effets redistributifs intercommunaux de la taxe professionnelle unique : l'exemple de Rennes district / Alain Guengant. - dans : Cahiers économiques de Bretagne. - N° 1 (2002, mars). - P. 19-32.
- L'impact de la taxe professionnelle unique sur l'aménagement du territoire du district de Rennes / Patricia Agaësse. - Dans : Cahiers économiques de Bretagne. - N° 2 (2000, juin). - P. 1-15.
- Rapport de l'observatoire des Finances locales : les finances des collectivités locales en 2006 / sous la dir. d'André Laignel et de Joël Bourdin ; en collab. avec Sophie Salvat-Saint-Philippe et Aurélie-Anne Lemaître ; direction générale des Collectivités locales, observatoire des Finances locales. - Dans : Les finances des collectivités locales en ... ; n° 11 (2006, oct). - 224 p.
- Guide statistique de la fiscalité directe locale 2005 : statistiques fiscales sur les collectivités locales / direction générale des Collectivités locales. - Paris : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, 2006. - Système en ligne.
- Les collectivités locales en chiffres 2006 / ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, direction générale des Collectivités locales. - Dans : Les collectivités locales en chiffres ; n° 16 (2006). - 146 p.
- Les enjeux de l'interdépendance financière entre communes et groupements à taxe professionnelle unique (TPU) / Michel Klopfer. - Dans : Les notes bleues de Bercy. - N° 302 (2006, janv.). Système en ligne.
- Les finances des groupements de communes à fiscalité propre : 2004 / Danièle Hugues ; direction générale des Collectivités locales, département des Études et des statistiques locales. - Paris : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, 2006. - 32 p. + 1 cédérom.
- L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006. - Dans : BIS (Bulletin d'Informations Statistiques) de la direction générale des Collectivités locales ; n° 50 (2006, janv.). - 4 p.
- Historique de la taxe professionnelle. - Dans : Les notes bleues de Bercy. - N° 289 (2005, avr.). Système en ligne.
- Les budgets primitifs des communes et des groupements à fiscalité propre : 2005 / direction générale des Collectivités locales, département des Publications, de l'information et de la documentation. - Paris : ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, 2005. - 31 p. + 1 cédérom.