

5.

Une fiscalité communautaire

SONIA GUELTON, *maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII, chercheur au CRETEIL*

Les perspectives juridiques et spatiales développées dans les chapitres précédents ont suggéré l'importance des enjeux financiers dans les décisions communautaires, pour interpréter les textes, justifier un périmètre, solliciter le retrait du SAN d'une commune membre, ou au contraire sa demande d'adhésion et éclairer des pratiques de solidarité.

La construction de l'intercommunalité en ville nouvelle soulève, sur le plan financier, de nombreuses questions dont peut-être la principale est de savoir comment ont pu être financés les investissements massifs nécessaires à l'urbanisation. Une autre question est de comprendre la façon dont l'État, le GCVN, ou encore les organismes de contrôle comme les chambres régionales des comptes, sont intervenus pour garantir, faciliter, ajuster et rectifier cet équilibre financier. Ces questions ne seront abordées qu'au travers du prisme de la question intercommunale. L'étude se concentre sur les relations entre les communes et le SAN, pour mettre en évidence les coopérations, voire les connivences, les tensions ou les arbitrages.

Ces relations sont observées dans la mise en œuvre de trois mesures financières innovantes qui structurent les développements de ce chapitre: 1) la première mesure concerne la mise en place, par la loi Boscher, d'une fiscalité intercommunale spécifique et l'expérimentation, depuis 1983, d'une taxe professionnelle unique dont le principe sera repris dans la loi Chevènement; 2) la seconde réside dans le reversement concomitant d'une partie de cette fiscalité intercommunale aux communes membres, dans le but initial d'assurer une transition avec le régime antérieur; 3) la troisième porte sur un aspect que les lois n'avaient pas anticipé, le fait que les SAN puissent compléter les reversements prévus ou obligatoires, par des contributions financières volontaires aux budgets des communes membres.

Les pratiques développées dans les trois exemples de villes nouvelles, observées à partir des archives des délibérations de leurs instances communautaires, rendent

compte de la façon dont les SAN et les communes se sont approprié les textes et les ont aménagés en fonction de leurs besoins. La mise en perspective de ces pratiques avec les lois successives, jusqu'aux années quatre-vingt-dix, souligne comment les positions prises participent d'un marquage vers la reconquête de l'autonomie locale, que les textes initiaux semblaient vouloir brider, avec en contrepoint les signes de l'émergence d'une solidarité intercommunale, voire de péréquation, comme le proposent les lois récentes.

I. – LE SYSTÈME DE TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE, EXPÉRIMENTATION D'UNE SPÉCIALISATION FISCALE

À l'originalité institutionnelle de l'intercommunalité des villes nouvelles répond l'originalité de ses modalités de financement. Le législateur rompt avec les systèmes en vigueur.

Le régime de financement intercommunal le plus répandu au début des années quatre-vingt est celui des syndicats intercommunaux: les communes membres couvrent l'ensemble des dépenses du syndicat en lui versant des « contributions ». La répartition du montant total entre les communes suit une règle établie par les communes membres, sans orientation législative. Les règles peuvent être très diverses. En 1980, un nombre encore faible de structures intercommunales, 147 districts et neuf communautés urbaines – pour environ 13 800 EPCI –, disposent de l'autonomie financière et de la possibilité de lever l'impôt pour financer leurs dépenses. La loi Boscher s'inspire de ces dernières structures. Le pouvoir fiscal s'y exerce sur les quatre taxes directes⁽¹⁾ de façon additionnelle à l'impôt levé par les communes, les départements et les régions: pour chacune des quatre taxes, caractérisées par une assiette d'imposition et un contributeur spécifique, l'établissement intercommunal décide d'un taux d'imposition qui, appliqué à l'assiette, détermine un montant d'impôt que le contribuable paye en plus des sommes versées aux autres institutions locales. La fiscalité intercommunale est effectivement décidée de

(1) Les quatre contributions directes locales sont la taxe professionnelle, payée par les entreprises sur leurs immobilisations, leur matériel et leur masse salariale, la taxe d'habitation payée par les occupants de logements sur la valeur locative, et les deux taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti, payées par tous les propriétaires fonciers. De façon courante, ces trois dernières taxes sont appelées les taxes « ménages ».

façon indépendante de celle des communes ; elle n'est pourtant pas spécifique – ou propre – à l'intercommunalité.

Les SAN peuvent sembler proches des districts et des communautés urbaines dans la mesure où ils disposent de l'autonomie fiscale. La particularité en ville nouvelle, sa spécificité fiscale, est que l'impôt intercommunal remplace l'impôt communal. Le SAN décide et lève la totalité de la taxe professionnelle, tandis que les communes décident et lèvent les trois autres taxes. Le législateur concède aux SAN une responsabilité unique vis-à-vis de ses contribuables. Cette responsabilité ne s'ajoute pas à celle des communes, elle s'y substitue ⁽²⁾. Le « face-à-face » entre le SAN et des contribuables est plus lisible, ce qui peut le rendre aussi plus efficace. Dans ce système, les communes sont exclues de la perception de la taxe professionnelle, ce qu'elles semblent avoir admis.

A) Éléments de contexte

La taxe professionnelle unique assure au SAN des ressources de fonctionnement qui progressent au rythme des réalisations de la ville nouvelle ⁽³⁾. L'objectif du législateur de rendre les SAN financièrement autonomes n'est pourtant pas atteint. En 1996, les investissements restent financés par une lourde dette, autour de 19 600 francs par habitant et certaines villes nouvelles n'équilibrent toujours pas leurs dépenses d'exploitation sans le recours aux aides d'État.

À cette époque, les ressources fiscales des SAN étudiés varient de 3 000 francs par habitant (L'Isle-d'Abeau) à 4 000 francs par habitant (Saint-Quentin) avec un niveau d'imposition proche de celui observé dans les autres groupements intercommunaux à fiscalité propre. La fiscalité contribue aux deux tiers des recettes de fonctionnement.

(2) Les départements et les régions continuent à lever les quatre taxes de façon additionnelle à la fiscalité communale ou intercommunale.

(3) Sur les cas étudiés, les ressources fiscales progressent même plus rapidement que l'accroissement de la population.

Tableau F.1 : la taxe professionnelle intercommunale des SAN en 1986 et 1996

	Bases/habitant (F/h)		Taux de TPU		Fiscalité / Recettes réelles de fonctionnement	
	1986	1996	1986	1996	1986	1996
Saint-Quentin-en-Yvelines	9 902	23 227	18,99 %	17,00 %	70,00 %	81,00 %
L'Isle-d'Abeau	6 560	16 373	20,10 %	17,00 %	40,00 %	60,00 %
Évry	15 105	21 081	13,60 %	14,70 %	60,00 %	65,00 %
Moyenne des 9 SAN	13 400	50 431	17,70 %	17,67 %	65,50 %	74,00 %
<i>EPCI à TPU (hors SAN)</i>		<i>9 024</i>		<i>16,19 %</i>		<i>84,00 %</i>

Sources : 1987, rapport de l'IGF, GCVN, *Les budgets locaux en ville nouvelle*; 1996, rapport au Sénat.

9 SAN ?

B) Les textes

L'innovation en ville nouvelle, instaurée par la loi de 1970 et confirmée par la loi de 1983, consiste à *l'abandon de fiscalité* pour les communes au profit de l'intercommunalité.

Jusqu'en 1983, *la spécialisation de fiscalité locale* entre le syndicat intercommunal et les communes se fait *en terme de territoire*. Le SCA bénéficie des recettes des quatre taxes prélevées sur le territoire inscrit en ZAN (zone d'agglomération nouvelle), tandis que les communes continuent à percevoir les quatre taxes sur le territoire communal hors ZAN.

Conformément aux principes d'autonomie fiscale appliqués en France, les niveaux d'imposition, les taux de chaque taxe, sont fixés librement par les bénéficiaires de l'impôt: le conseil du SCA décide des taux d'imposition en ZAN et les conseils communaux des taux d'imposition hors ZAN, avec pour contraintes les règles nationales de plafond⁽⁴⁾ et d'encadrement des évolutions⁽⁵⁾.

(4) Le taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation ne doit pas dépasser 2,5 fois le taux moyen national constaté l'année précédente, et le taux de taxe professionnelle doit rester inférieur à deux fois le taux moyen national de l'année précédente.

(5) La règle dite « de liaison des taux » en vigueur depuis 1983 prévoit que l'évolution du taux de la taxe professionnelle ne peut être supérieure à celle du taux de la taxe d'habitation ou à l'évolution moyenne des taux des trois autres taxes: « *le taux de taxe professionnelle ne peut, en principe, être augmenté, par rapport à l'année précédente, dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation, ou à l'augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages constatée dans les communes l'année précédant celle du vote du taux de taxe professionnelle (si celle-ci s'avère moins élevée); et le taux de TP devait baisser au moins dans la même proportion que les taux moyens pondérés des impôts ménages* ». Cette règle s'applique à toutes les institutions territoriales. Elle a pour objet de ménager la répartition de la charge fiscale entre les différents contribuables locaux, et plus particulièrement, à son origine, entre les entreprises et les occupants des logements.

Cette mesure incite financièrement le SAN à développer la ville nouvelle : il trouve dans les bénéfices fiscaux une contrepartie des dépenses qu'il engage sur son territoire de gestion. On peut voir sur le tableau F.2 qu'en 1983, après une dizaine d'années de développement de la ville nouvelle d'Évry, les implantations sur ZAN génèrent une assiette imposable intercommunale qui, pour la taxe professionnelle et la taxe foncière sur le bâti, dépasse l'ensemble des assiettes imposables des quatre communes membres.

La fiscalité du SAN se traduit, en retour, en une privation de recettes fiscales à venir pour les communes sur une partie de leur territoire administratif.

Tableau F.2 : Éléments de fiscalité, agglomération nouvelle d'Évry – 1983, sous loi Boscher

Bases (en KF)	Bondoufle		Courcouronnes		Évry		Lisses		Ensemble ^a		SCA ^c	
	Bases	%	Bases	%	Bases	%	Bases	%	Bases	% ^b	Bases	%
Taxe d'habitation	20 942	11,91	12 684	16,96	60 734	12,75	2 690	7,25	97 050	12,97	96 480	12,75
Taxe Foncier bâti	12 233	16,82	3 562	19,98	23 867	12,07	3 468	9,79	43 130	13,89	91 995	7,57
Taxe Foncier non bâti	412	58,24	61	46,75	627	111,39	156	71,59	1 256	85,87	6 053	88,77
Taxe professionnelle	44 150	11,32	23 346	17,64	125 321	13,47	15 783	12,62	208 600	13,42	293 977	11,47
Recettes fiscales	9 790		7 010		28 203		2 638		47 641		58 358	

Source : État DGI 1269 MI.

Notes : ^a Pour les quatre communes ; ^b Taux moyen pondéré par les bases communales ; ^c Fiscalité sur ZAN.

Commentaires : les taux du SCA sont indépendants des taux communaux, en moyenne plus faible que les taux communaux. Les bases imposables sur ZAN représentent l'équivalent de la somme des bases des quatre communes membres pour la TH, une fois et demie pour la TP et plus de deux fois pour la TFB.

En 1983, la loi Rocard supprime la séparation fiscale et financière du territoire sur et hors ZAN. Elle la remplace par une *spécialisation fiscale en terme d'impôt* : le SAN décide et perçoit la totalité des recettes de taxe professionnelle sur la totalité du périmètre intercommunal, tandis que les communes décident et perçoivent la totalité des recettes des trois autres impôts. Le système est appelé la « taxe professionnelle unique » (TPU). Il sera repris pour être proposé aux établissements intercommunaux de droit commun en 1999.

Cette spécialisation est souvent analysée dans sa dimension démocratique parce qu'elle apparaît comme un partage des contributeurs : les entreprises payant leur principal impôt local au SAN et les ménages aux communes. Les communes percevant l'impôt auprès de leurs électeurs, une réciprocité du choix des urnes et du choix fiscal ⁽⁶⁾ se réalise à cette échelle. Le SAN, quant à lui, ne bénéficie pas de la

(6) Mise en évidence par Tiébout (1956).

représentativité directe de la population, mais ne bénéficie pas, non plus, d'un pouvoir fiscal auprès d'elle. Souligner, un peu hâtivement, un tel partage présente une limite : les entreprises sont redevables de la taxe foncière sur le bâti au titre de propriétaires de locaux d'activité. Les entreprises continuent donc, dans ce système, à payer un impôt aux communes.

La spécialisation fiscale soulève, également, des enjeux financiers. Le tableau F.3 les met en évidence sur la ville nouvelle d'Évry :

Le nouveau partage fiscal, c'est-à-dire la mise en place de la taxe professionnelle unique, préserve le niveau des ressources intercommunales. Le changement de régime conserve un même montant de recettes fiscales pour le SAN d'Évry, d'environ 60 millions de francs. La réforme a bien pour objet de garantir l'autonomie fiscale et de donner des ressources suffisantes au SAN.

La nouvelle spécialisation fiscale lie l'augmentation des recettes intercommunales au développement de l'activité économique en ville nouvelle. En deux ans, l'assiette de la taxe professionnelle a été multipliée par 1,64 à Évry, tandis que celle des trois autres taxes a été augmentée de 1,3 fois, en moyenne pondérée. La dynamique de la taxe professionnelle, liée au développement économique, bénéficie au SAN, qui en assume, en contrepartie, les risques éventuels. Les communes, quant à elles, bénéficient d'une dynamique fiscale plus diversifiée, liée aux nouvelles habitations et aux implantations d'activités.

Le nouveau partage fiscal ne préserve pas les ressources communales : certaines communes (Lisses) gagnent et d'autres (Bondoufle) perdent en termes de recettes fiscales. L'enjeu est révélateur des tensions qui animent régulièrement les élus locaux. Les communes ne sont pas toutes gagnantes au jeu de l'intercommunalité, et le font sentir dans leur influence sur la décision et la gestion communautaire.

Tableau F.3 : Éléments de fiscalité, agglomération nouvelle d'Évry – 1985, sous loi Rocard

<i>Bases (en KF)</i>	Bondoufle		Courcouronnes		Évry		Lisses		Ensemble ^a		SCA ^c	
	Bases	%	Bases	%	Bases	%	Bases	%	Bases	% ^b	Bases	%
Taxe d'habitation	25500	12,67	28100	15,57	182100	14,00	26100	11,90	261800	13,83	0	
Taxe Foncier bâti	20180	17,44	20250	12,17	138700	14,40	18290	10,48	197420	13,84	0	
Taxe Foncier non bâti	665	61,95	2142	116,72	3486	129,10	2858	117,19	9151	117,60	0	
Taxe professionnelle									0		825456	13.82
Recettes fiscales	7162		9340		49412		8372		74286		114078	
Évolution 83-85	-0.3		0.3		0.75		2.2		0.6		0.95	

Source : État DGI 1269 MI.

Notes : ^a Pour les quatre communes ; ^b Taux moyen pondéré par les bases communales ; ^c Fiscalité sur ZAN.

C) La position des élus

Il faut d'abord souligner la position des élus face à ces dispositions.

En 1970, pour autant que les délibérations du conseil communautaire retracent l'essentiel des débats, les élus ne désapprouvent pas le régime fiscal mis en place. Le motif semble tenir au fait que les territoires en ZAN consistent, à l'époque, essentiellement en bois ou terres agricoles, qui ne génèrent que peu de ressources fiscales locales. Le changement de régime ne soulève donc pas de changement majeur dans les finances communales.

Avec la pratique et le temps, les élus communaux soulèvent deux griefs.

Tout d'abord ils dénoncent l'ambiguïté qu'il y a pour la population communale à payer des impôts locaux différents, selon la localisation en ZAN ou hors ZAN, alors qu'elle bénéficie partout du même service public communal. Le conseil communautaire exprime « *la nécessité d'harmoniser les taux de taxe d'habitation à l'intérieur et l'extérieur du périmètre ZAN* » (présentation budgétaire du SAN d'Évry, 1974)⁽⁷⁾. La réforme de 1983 est alors considérée comme une amélioration qui conforte les élus dans l'exercice de leur pouvoir démocratique, parce qu'elle leur semble rétablir une meilleure cohérence entre la gestion administrative et fiscale de la population.

En second lieu, les élus estiment qu'ils se trouvent, par rapport à la situation d'avant 1983, partiellement dépossédés de la décision fiscale au profit d'une intercommunalité « *imposée par l'État et non décidée par les communes* », au moment même où ils viennent juste d'acquiescer cette prérogative avec les lois de décentralisation. Le pouvoir central semble reprendre d'une main aux communes des villes nouvelles la liberté de gestion qu'il vient juste d'accorder de l'autre à toutes les communes françaises.

Si la loi Rocard satisfait donc les élus communaux en leur restituant le contrôle fiscal de leur territoire, elle les prive du produit de la taxe professionnelle. Sur ce point, la contestation des élus est peu apparente. Si elle ne s'exprime pas directement, en termes ouverts, elle est évidemment à la base des demandes de retrait ou d'intégration au périmètre de l'agglomération nouvelle, selon la situation gagnante ou perdante de la commune dans le nouveau système (voir ci-dessus, tableau F.3 pour Évry). Par ailleurs, il est clair que les communes ont développé depuis 1970 des zones d'activités à l'extérieur du périmètre ZAN (tableau F.4). Les communes « riches » en assiette de taxe professionnelle au moment du changement de régime,

(7) À cette époque, à Évry, les taux de TH en ZAN sont supérieurs de 7 à 8 % aux taux hors ZAN.

en 1983, rechignent à perdre la recette fiscale associée. Ces préoccupations restent des obstacles déterminants dans les constructions intercommunales actuelles.

Tableau F.4 : Répartition des bases TP par habitant dans l'agglomération nouvelle d'Évry avant la création du SAN (1983)

	Bases/habitant (en F/habitant)
Lisses (hors ZAN)	3 701
Courcouronnes (hors ZAN) *	4 463
Bondoufle (hors ZAN)	5 915
Évry (hors ZAN)	4 706
SCA (sur ZAN)	7 049

Source: État DGI 1269 MI.

* On rappelle que la commune de Bondoufle a demandé son retrait du SCA.

D) Les pratiques

■ *Spécialisation ou fiscalité additionnelle ?*

La nouvelle législation de 1983 n'est pourtant pas allée au bout de ses intentions en matière de spécialisation fiscale. La loi Rocard propose effectivement que, « *si la TPU et les autres ressources propres ne couvrent pas la charge de la dette* », le SAN puisse recourir aux trois autres taxes directes et qu'il les prélève, dans ce cas, sur le mode additionnel.

Cette mesure d'exception confirme le souci de garantir au SAN les ressources nécessaires à son autonomie financière et son indépendance par rapport aux subventions de l'État. Elle envisage les limites du rendement financier de la spécialisation fiscale. Mais elle se retourne, dans ce cas, vers la fiscalité « classique », par sécurité parce que cette forme de fiscalité fonctionne bien ? ou par timidité pour ne pas franchir trop d'étapes ? À la question sur la façon de financer l'urbanisation en ville nouvelle, la loi répond clairement : par la fiscalité locale en spécialisation si possible, et en solidarité en dernière analyse, et sans l'État.

La question de la mise en application par le SAN d'une fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes « ménages » s'est posée. Elle a été débattue et réfléchie en 1986, à Évry et à Saint-Quentin ⁽⁸⁾, comme un moyen possible pour rétablir l'équilibre budgétaire du syndicat ⁽⁹⁾.

(8) On ne dispose pas d'éléments de comparaison pour L'Isle-d'Abeau.

(9) Il semble que l'équilibre budgétaire de ces SAN ait été mis en difficulté cette année-là notamment par l'application d'une réduction législative des bases de TP. Les ressources budgétaires ont donc été réduites corrélativement par une mesure imposée par l'État.

Dans les deux cas, les élus locaux, réunis au sein du SAN, refusent catégoriquement le recours à la fiscalité additionnelle. Le retour à l'équilibre doit se faire, selon les conseils communautaires, en faisant des économies (Évry) et en demandant une subvention exceptionnelle auprès de l'État (Saint-Quentin et Évry). Au-delà de la situation particulière de 1986, les propos recueillis dans les délibérations des conseils de SAN montrent l'avis unanime que le déséquilibre budgétaire des SAN ne doit pas être supporté par les contribuables mais par des ressources provenant de l'État, dans la mesure où le déséquilibre est le résultat d'une urbanisation « *imposée par l'État* ». Il apparaît que l'enjeu du financement par l'État occulte partiellement l'intérêt, ou pas, d'un recours à la fiscalité additionnelle.

Au total, dans l'ensemble des SAN, il n'a pas été fait appel à la fiscalité additionnelle entre 1983 et nos jours.

On notera que la possibilité de recours à la fiscalité additionnelle est maintenue, dans le cadre des EPCI à fiscalité propre (*cf.* art. 86 de la loi du 13 juillet 1999). En 2002, 87 EPCI à TPU – sur 745 – avaient mis en pratique cette possibilité.

■ *Autonomie fiscale ?*

Il faut rappeler qu'à partir de 1981, dans le cadre des lois de décentralisation, les communes et les SAN disposent de l'autonomie fiscale. S'ils peuvent orienter le niveau de l'assiette d'imposition – notamment par la réalisation de programmes de construction –, leur pouvoir s'exerce essentiellement sur les taux d'imposition. L'autonomie fiscale est donc surtout une autonomie de décision sur le niveau du taux d'imposition.

Les textes posent toutefois des règles contradictoires pour *décider du taux*:

Ils posent à la fois (i) l'indépendance de choix entre les responsabilités communales et intercommunales : le vote des taux par le syndicat communautaire ne dépend pas du vote des taux par les communes et (ii) l'application du mécanisme général de « liaison des taux d'imposition » des quatre taxes locales⁽¹⁰⁾. Ce mécanisme a pour objet de plafonner l'augmentation de l'imposition de la taxe professionnelle à celle de la taxe d'habitation et des taxes foncières et de limiter les baisses de taxe d'habitation à celles appliquées à la taxe professionnelle. Il crée *de facto* un lien entre la décision du SAN sur la TPU et les décisions des communes membres sur les trois autres taxes. La décision du SAN peut être contrainte par les décisions des communes membres, et réciproquement⁽¹¹⁾.

(10) Voir ci-avant.

(11) La question a été abordée lors des débats préparatoires à la loi Chevènement. L'intérêt d'un lien a été confirmé mais la règle est apparue trop contraignante. Depuis 2003, la loi a introduit une déliaison des taux 1) à la baisse, le taux de TP ne baisse plus si les taux des autres taxes baissent, 2) à

- (i) Dans les trois agglomérations étudiées, il apparaît que *l'indépendance des choix* est primordiale pour les élus. Les communes veulent choisir leur politique en matière de taux d'imposition. Elles déclarent généralement vouloir baisser la fiscalité « *pour ménager les habitants* » et ne pas leur faire supporter une urbanisation « *qu'ils n'ont pas choisie* ».

Les données ne confirment pas les discours. Elles rendent compte, en pratique, d'une forte différence dans les choix communaux d'imposition. Les baisses de taux sont rares (Saint-Quentin-Fallavier). Certaines communes, qui connaissent des difficultés financières (Courcouronnes, Villefontaine, Voisins), ont sensiblement augmenté le niveau d'imposition – le taux de taxe d'habitation a doublé à Villefontaine en dix ans! En revanche, l'évolution de la pression fiscale dans les syndicats intercommunaux étudiés a plutôt tendance à se stabiliser.

- (ii) Dans un contexte de pression budgétaire pour couvrir les dépenses intercommunales, et bien que la situation de L'Isle-d'Abeau ne rende pas compte du même phénomène, *l'évolution du taux de TPU apparaît pourtant*, pour les conseils communautaires d'Évry et de Saint-Quentin, *contrainte* par la règle de « liaison des taux ». Comme l'illustrent les graphes suivants, elle se trouve proche de l'augmentation maximum autorisée à Saint-Quentin, et systématiquement au maximum à Évry.

Nombre de motivations complémentaires, et non explorées dans cette étude, peuvent influencer les décisions des élus sur l'évolution des taux d'imposition : importance ou faiblesse de l'assiette d'imposition, niveau des taux dans les communes voisines et politique de concurrence fiscale... Dans le cas d'Évry et de Saint-Quentin, les marges de manœuvre du SAN semblent pourtant limitées par les choix communaux et la règle de liaison des taux. La situation est clairement dénoncée par les élus du SAN, même si les élus communaux – souvent les mêmes personnes – restent campés sur leurs choix municipaux.

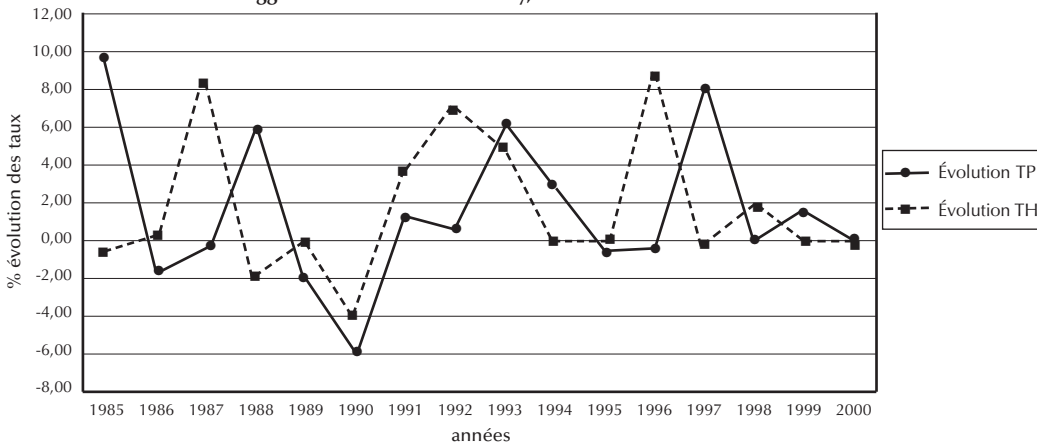
Toutefois, à Évry, l'indépendance des choix communaux a atteint sa limite : les communes ont *décidé de relever les taux communaux* au moins à deux reprises (en 1988 et 1993), pour permettre une hausse de fiscalité du SAN et redresser l'équilibre budgétaire. L'enjeu était d'éviter la mise sous tutelle du budget ⁽¹²⁾ et son

la hausse, le taux de TP peut augmenter jusqu'à une fois et demie l'augmentation du taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, du taux moyen pondéré des trois autres taxes. En ce qui concerne les communautés d'agglomération, si la fiscalité des communes membres diminue de façon à faire baisser normalement le taux de TPU, la communauté d'agglomération peut ne pas procéder à cette diminution mais, en contrepartie, l'évolution à la hausse du taux de TPU est limitée les trois années qui suivent.

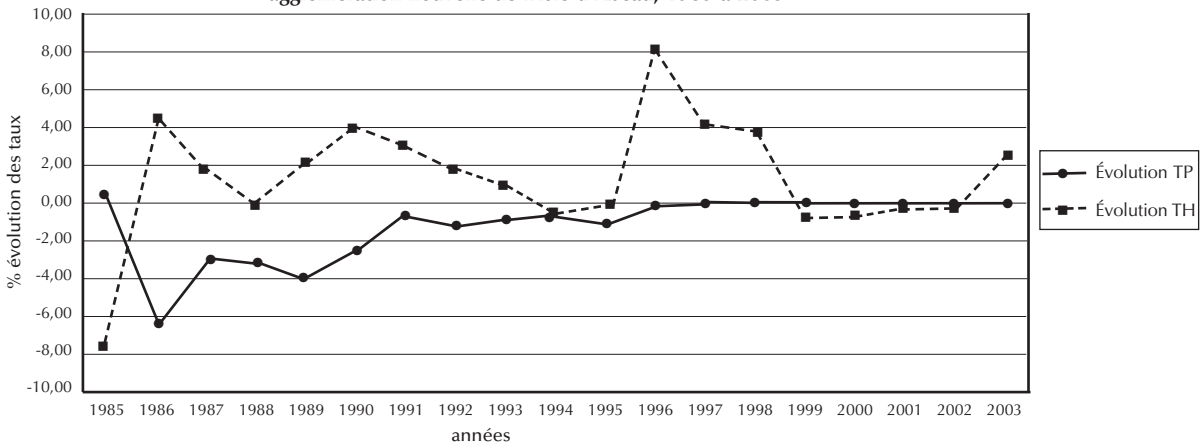
(12) Lorsque les élus locaux ne trouvent pas de solution pour équilibrer leur budget, celui-ci peut être géré d'office par l'autorité de tutelle qui prend les mesures de redressement, sans accord des élus.

contrôle par le préfet⁽¹³⁾. Cet exemple souligne la réalité d'une solidarité intercommunale lorsque les intérêts se rejoignent contre un pouvoir hiérarchique extérieur. On notera que la loi de finances pour 2003 a assoupli la règle de liaison entre les taux. 43 % des communautés urbaines et 24 pour cent des communautés d'agglomération ont utilisé la souplesse supplémentaire pour augmenter leur taux de TP en 2004⁽¹⁴⁾.

**Évolution comparée des taux de taxe professionnelle et taux « ménages »,
agglomération nouvelle d'Évry, 1985 à 2000**



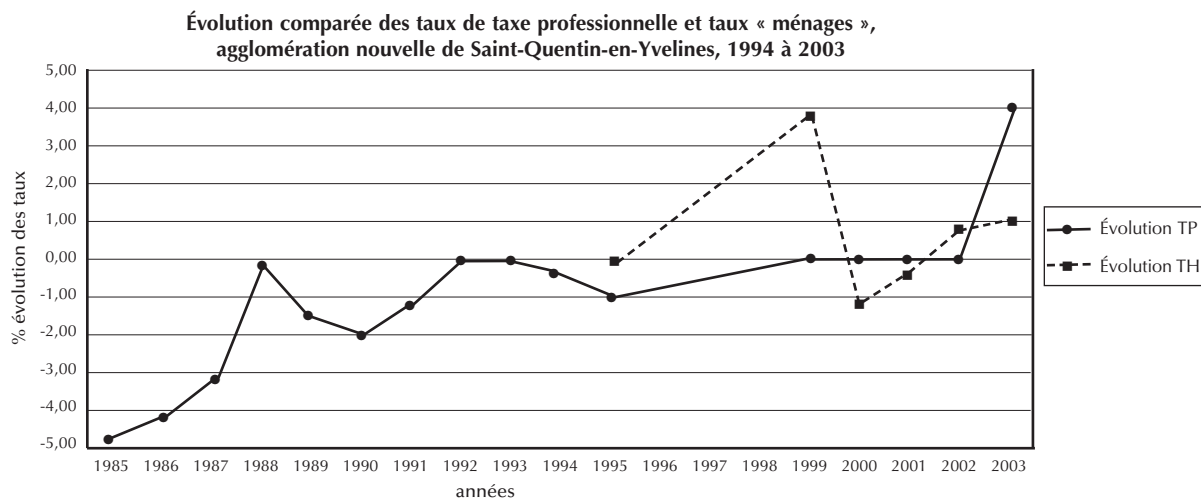
**Évolution comparée des taux de taxe professionnelle et taux « ménages »,
agglomération nouvelle de l'Isle-d'Abeau, 1985 à 2003**



Source : État DGI 1259 MI.

(13) Le budget sera malgré tout mis sous tutelle en 1994.

(14) Rapport de l'Observatoire des finances locales 2004, p. 119.



II. – LE REVERSEMENT DE RECETTES DE TAXE PROFESSIONNELLE COMMUNAUTAIRE AUX COMMUNES

A) Éléments de contexte

Tableau F.5 : Les dotations de coopération dans les SAN en 1999

1999 (SGVN)	Dotation de coopération/habitant (F/h)	Dotation/recettes TPU*	Dotation/Fiscalité ménages
Saint-Quentin-en-Yvelines	664	16 %	28 %
L'Isle-d'Abeau	139	4 %	8 %
Évry	798	22 %	27 %
Moyenne SAN	715	19 %	31 %
Plus haut (parmi les SAN)	951	34 %	37 %
Plus bas (parmi les SAN)	139	4 %	8 %

* Les recettes TP sont comptées sans la compensation versée par l'État.

B) Les textes

Les changements de régime fiscal imposés aux communes membres des agglomérations nouvelles en 1970 et en 1983 s'accompagnent d'une possibilité (en 1970) puis d'une obligation (en 1983) de reverser aux communes une partie des recettes de taxe professionnelle communautaires sous la forme d'allocations (1970) qui deviendront en 1983 des *dotations*.

La loi de 1983 prévoit que les SAN doivent verser aux communes membres une *dotation de référence* « destinée à couvrir une insuffisance éventuelle de ressources qui résulterait des transferts de recettes et de charges prévus par la loi ». Il s'agit de garantir aux communes un montant de recettes, qui compense la perte des recettes de taxe professionnelle qu'elles percevaient avant le changement de régime, et qui couvre les nouvelles dépenses de gestion qu'elles doivent assurer depuis 1983.

En 1991 ⁽¹⁵⁾, la dotation de référence est remplacée par une *dotation de coopération*. Elle comprend trois parts :

- une attribution de « garantie de ressources »,
- une attribution « pour accroissement de population »,
- et une attribution de « péréquation ».

La dotation de coopération est prélevée sur les recettes de taxe professionnelle du SAN à hauteur de la dernière dotation de référence versée en 1990. Elle est également alimentée par une contribution des communes membres dont le potentiel fiscal par habitant excède trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant sur le SAN.

En outre, la loi de 1991 prévoit que le SAN puisse prendre des dispositions supplémentaires pour compenser auprès des communes la charge qui leur incombe au titre des équipements transférés. Elle donne également la possibilité au SAN de verser, dans certaines limites, des compléments de ressources aux communes. La loi ne précise ni l'objet de ces attributions complémentaires, ni le principe de répartition entre les communes. Elle pose des limites à ces versements qui portent sur les montants distribués, et sur l'existence d'une aide de l'État pour que le SAN équilibre son budget de fonctionnement ⁽¹⁶⁾.

(15) Loi n° 91-1256 du 17 décembre 1991.

(16) Art. 27 quater. – « En sus du fonds de coopération, le conseil d'agglomération ou le comité syndical, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres, peut attribuer aux communes, selon des modalités qu'il fixe, des compléments de ressources. [...] Le présent article n'est pas applicable lorsque la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle bénéficie ou a bénéficié, depuis moins de cinq années, d'avances remboursables accordées par l'État afin d'équilibrer son budget de fonctionnement ».

Trois points débattus entre élus doivent être soulignés :

■ *Le calcul de la dotation de référence initiale, en 1983*

Elle est calculée à cette date pour assurer une équivalence entre les dépenses et les recettes de 1983, avant la mise en application de la loi Rocard et après sa prise en compte dans les budgets suivants⁽¹⁷⁾. L'enjeu de ce calcul est majeur dans la mesure où les dotations des années suivantes se réfèrent, jusqu'à aujourd'hui, à ce premier montant.

■ *L'évolution de ses montants annuels*

Les dotations versées après 1984 sont déterminées en appliquant un indice d'évolution à la dotation de référence calculée pour 1983. La loi a modifié plusieurs fois la règle d'indexation⁽¹⁸⁾, à la recherche d'un système clair et relativement neutre.

Le premier indice, basé sur l'évolution de l'assiette de la TPU et des taux communaux des trois autres taxes, est apparu en inadéquation avec l'évolution des besoins des communes et du SAN. Le rapport de l'IGF (n° 87-138, avr. 1987) souligne : *« l'indexation de la loi de 1983 apparaît très supérieure à l'évolution de la population communale et conduit à doter les communes au-delà de leurs besoins, les réformes de la taxe professionnelle en 1986 ont un effet très pénalisant sur le calcul de l'évolution des dotations, l'évolution des bases de TP ne se répercute que partiellement sur celle du produit de l'impôt, compte tenu du taux, ainsi l'indexation initiale ne permet pas une bonne adéquation aux ressources du SAN »*.

En 1986, l'index d'évolution change, et se base sur l'évolution des recettes de TPU et de la population communale. Depuis 1991, une indexation à hauteur de 70 pour cent de l'évolution des recettes de TPU est retenue.

Ces modifications soulignent bien l'enjeu de l'indexation. La législation tente de trouver une « justice financière » en reversant aux communes ce qu'elles perdent avec la TPU tout en prenant en compte la dynamique de croissance de la ville nouvelle, mais sans amputer les ressources nécessaires au fonctionnement du SAN. Le choix des indexations rend compte des arbitrages entre une logique de ressources

(17) La dotation est calculée, pour 1983 l'année du changement de régime, à hauteur des pertes de taxe professionnelle de la commune liées à la mise en place de la TPU augmentées des dépenses de gestion des nouveaux équipements que la loi de 1983 leur a transférés.

(18) Le montant de la dotation de référence évolue chaque année après 1983, selon un indice représentatif de l'évolution de l'assiette de la taxe professionnelle unique et de l'évolution des taux d'imposition sur la taxe d'habitation et des taxes foncières décidées par la commune. En 1986, l'indexation de la dotation de référence est modifiée par un accord interministériel. Selon cet accord, la dotation progresse à hauteur de 70 pour cent de l'évolution du produit de la taxe professionnelle et de l'évolution de la population communale. Depuis 1991, la dotation de coopération est revalorisée chaque année à hauteur de 70 pour cent de l'évolution de la TPU.

– les communes doivent retrouver le produit de taxe professionnelle dont elles auraient pu bénéficier avec le développement de la ville nouvelle –, et une logique de besoins – la croissance de la ville nouvelle augmente les charges communales.

■ *La répartition des montants entre les communes*

La loi de 1991 instaure, pour la première fois, le principe de péréquation entre les communes du SAN, dans les modalités de prélèvement des ressources pour la dotation de coopération et dans les modalités d'attribution de la troisième part de la dotation de coopération, l'attribution de « coopération ».

La mise en place d'un prélèvement sur les communes les plus riches⁽¹⁹⁾ reste d'un effet très limité. Très peu de communes sont concernées par ce prélèvement, qui n'a d'effet que sur le SAN de L'Isle-d'Abeau: Saint-Quentin-Fallavier et, dans une moindre mesure Four opèrent des reversements à ce titre.

Les critères de répartition de l'attribution de coopération ont une application systématique. Les critères retenus par la loi sont l'importance des charges (le nombre d'enfants scolarisés), et la faiblesse des ressources de la commune (un faible potentiel fiscal par rapport à la moyenne), et des habitants (l'importance des logements sociaux). L'enjeu de la redistribution reste limité par les montants sur lesquels elle porte.

Elle autorise également des attributions complémentaires du SAN aux communes. La section suivante présente la pratique par les SAN de ces attributions et comment elles peuvent également avoir un objectif péréquateur.

Le principe du reversement obligatoire d'une part de la taxe professionnelle unique aux communes est conservé dans la loi Chevènement pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes ayant opté pour la TPU. Cette dotation est appelée *attribution de compensation*. La loi prévoit qu'à défaut de disposition contraire décidée par le conseil communautaire, la dotation de compensation est égale, pour chaque commune membre, au produit de taxe professionnelle qu'elle percevait avant la mise en place de la fiscalité communautaire, diminué du coût des charges transférées.

La dotation est évaluée l'année du changement de statut et à chaque nouveau transfert de charges. La loi ne reprend pas la logique d'évolution de la dotation en ville nouvelle et précise que la dotation de compensation ne peut être indexée. Elle

(19) « [...] dont le potentiel fiscal par habitant excède trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Le montant de la contribution est égal aux trois quarts du montant du potentiel fiscal qui excède le triple du potentiel fiscal par habitant, multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée; la contribution constitue pour la commune une dépense obligatoire », art. 27 bis, § 2 de la loi n° 91-1256 du 17 décembre 1991.

prévoit la possibilité de réduire le montant global à distribuer si le produit fiscal diminue à cause d'une réduction de l'assiette imposable. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 indique pourtant que le montant de la dotation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par le conseil communautaire.

La loi Chevènement intègre la notion de péréquation entre les communes membres dans le versement d'une *dotacion de solidarité communautaire* dont le montant est librement fixé par le conseil communautaire, et la répartition réalisée de façon prioritaire selon les écarts de revenu par habitant et de potentiel fiscal par habitant entre les communes.

C) Les pratiques

■ *Calcul de la dotation*

phrase ?

La loi de 1983 pose que la dotation sera calculée en *référence* aux comptes administratifs de 1983. En pratique, certaines commissions locales chargées d'évaluer cette dotation n'ont pas suivi rigoureusement les textes, et ont pris en compte la situation de 1984. **La question porte sur la prise en compte de l'effet du changement législatif pour sa totalité, ou pour la seule part comptabilisée l'année de la décision, pose problème.** Les réponses des commissions d'évaluation sont diverses. À Saint-Quentin-en-Yvelines, la dotation est calculée sur la base de l'exercice 1983 et « *corrigée par la prise en considération de l'effet qu'auraient les mesures nouvelles décidées en 1984 sur les comptes administratifs relatifs à l'exercice 1984* »⁽²⁰⁾. La Cour des comptes⁽²¹⁾ estime que les communes de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ont perçu une dotation supérieure de 11 millions de francs par rapport à ce qu'elles auraient dû recevoir.

À Évry, la commission d'évaluation a pris pour référence les comptes administratifs de 1983, alors qu'une partie des équipements ont été transférés aux communes ultérieurement. Le SAN estime que la commune de Courcouronnes reçoit ainsi une dotation sous-évaluée de 1,2 million de francs.

Dans tous les cas et avec des modalités de calcul différentes, les montants des dotations évalués par les commissions sont finalement imposés par le CGVN au SAN.

(20) Le Conseil d'État, dans un arrêt du 11 juillet 1986 concernant le SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, ajoute que « *la circonstance que la prise en compte pour le calcul de la dotation de référence, des effets des mesures nouvelles et des transferts de recettes et de charges décidés en 1984, n'était pas subordonnée à leur réalisation effective en 1984 ou limitée aux seuls montants de recettes réalisés ou de dépenses supportés effectivement au cours de cet exercice* » ne peut motiver l'annulation par le tribunal de l'arrêté fixant la dotation de référence de la commune de Montigny-le-Bretonneux.

(21) Rapport de la Cour des comptes sur les villes nouvelles, 1990, p. 327.

Les demandes de révisions sont restées longtemps ineffectives (Courcouronnes a obtenu la révision en 1994).

■ *Évolution de ces montants*

La loi fixe les règles d'indexation de la dotation de référence, puis de la dotation de coopération. Plusieurs éléments sont à souligner :

L'évolution se fait sur la base du premier calcul de la dotation de référence, évalué lors du changement législatif en 1983. Cette évaluation initiale est donc essentielle, les distorsions éventuelles se répercutant dans le temps. Encore aujourd'hui, lorsqu'un SAN se transforme en communauté d'agglomération, le calcul de la dotation de compensation se base sur l'évaluation de la dotation de référence de 1983. Le système législatif pérennise sur la durée les inégales interprétations d'origine et leurs conséquences financières. On a souligné la difficulté pour obtenir une rectification du calcul initial.

La dotation est ensuite réévaluée annuellement.

L'objectif affiché de la dotation de compensation est d'assurer la neutralité budgétaire de l'application de la taxe professionnelle unique, pour les communes membres comme pour le groupement. Mais l'enjeu des indexations est à la fois de permettre une couverture régulière des charges communales⁽²²⁾ et de ménager les recettes fiscales disponibles pour les actions propres du SAN.

En pratique, le premier objectif reste prioritaire pour les élus. Le conseil du SAN verse éventuellement des allocations complémentaires aux communes pour adapter les critères de la loi à cet objectif (voir section suivante). Le second objectif est mis en œuvre par les chambres régionales des comptes qui imposent aux SAN de réduire les versements lorsque leur équilibre financier est en péril. Cela a été effectivement le cas à Évry en 1994.

La question de l'effet des réformes législatives du calcul des bases TP sur l'évolution de la dotation s'est posée. La plupart des réformes fiscales mises en œuvre sur la période d'étude, comme celle de 1987, consiste en une réduction totale ou partielle des bases qui se traduit par une réduction de l'évolution du produit de TP. La dotation, indexée sur l'évolution du produit de TP, diminue donc en proportion. Les élus locaux plaident pour une neutralisation de cet effet, et obtiennent gain de cause. Ainsi, suite à la réforme de 1987, la réduction de 16 pour cent des bases n'est prise en compte que pour moitié dans le calcul de la dotation de référence. Par la suite, les SAN obtiennent une réévaluation de la dotation sur les bases d'évolution du produit fiscal compensé.

(22) La chambre régionale des comptes apprécie l'effort du SAN en direction des communes par le taux de couverture par la dotation de coopération des charges de personnels communaux, le CGVN apprécie l'évolution des dotations au regard de l'évolution de la population communale.

Ce mécanisme peut être interprété comme un moyen de répercuter sur les budgets communaux la compensation fiscale des mesures législatives que l'État verse au SAN ⁽²³⁾, au titre de la taxe professionnelle. Une partie des actions communales financées par la dotation de compensation est, en fait, financée par des fonds nationaux.

■ *Répartition entre les communes*

Les SAN semblent donner un avis plutôt favorable à la prise en compte de la péréquation dans l'évolution législative de 1991.

Ils reprennent, plus ou moins partiellement, le principe de péréquation pour répartir les allocations complémentaires. Évry privilégie le critère des logements sociaux.

Mais d'autres critères, dont l'effet péréquateur est variable, sont également revendiqués pour affecter ces allocations : Saint-Quentin préfère se référer à l'évolution de la population... L'arbitrage entre le reversement aux communes pour couvrir les charges ou pour compenser les richesses n'est pas tranché.

III. – LES AIDES COMPLÉMENTAIRES DU SAN AUX COMMUNES :

NATURE, OBJET, PÉREQUATION

Les dotations de compensations prévues par la loi se révèlent insuffisantes, aux yeux des SAN, pour compenser les coûts de la ville nouvelle dans les budgets des communes. De façon systématique, ils allouent des aides complémentaires aux communes.

A) Les textes

La loi de 1991 prévoit la possibilité pour le SAN de déléguer des crédits aux communes pour la réalisation d'équipements liés à l'urbanisation mais qui restent dans la sphère de compétence communale.

(23) De façon générale, l'État compense aux collectivités territoriales les pertes de recettes fiscales dues à des réductions d'impôt générées par des changements législatifs. À ce titre, les compensations des pertes de TP sont versées aux bénéficiaires de l'impôt, le SAN en ville nouvelle.

Il semble que les textes ne prévoient pas d'autre dotation complémentaire, mais ne les interdisent pas. Il est néanmoins implicite que ces aides doivent avoir pour objet de compenser un transfert des charges liées à l'urbanisation nouvelle, et faire l'objet d'une convention écrite entre la commune bénéficiaire et le SAN.

Dans son rapport de 1990 sur les villes nouvelles, la Cour des comptes constate un grand nombre d'aides irrégulières par rapport à ces principes. Elle analyse la plupart des crédits comme de simples transferts de fonds sans cause.

B) Les pratiques

Des versements de compléments de ressources par le SAN ont bien été constatés dans nos exemples. Ils concourent principalement à atténuer la charge des équipements pour les communes et à soutenir les communes en difficulté budgétaire (Courcouronnes, Villefontaine).

Les aides des SAN aux communes sont apparues nombreuses et diverses.

■ *Leur objet*

Ces versements concernent souvent les équipements, en investissement et parfois en fonctionnement :

- les SAN financent les investissements, les travaux, voire le fonctionnement de ces équipements transférés aux communes, le mobilier associé ;
- ils aident les communes à financer des investissements rendus nécessaires par l'urbanisation, mais qui relèvent de la compétence communale (zones d'activités, agrandissement de mairies) ;
- ils allouent également des montants, plus ou moins globaux, pour réaliser des investissements de compétence communale. Aucune spécification sur la nature même des investissements n'est demandée aux communes.

Les aides concernent des champs de compétences communales que le SAN estime devoir relever de l'intercommunalité, ou qu'il souhaite encourager :

- le soutien scolaire,
- la mise en œuvre de la politique de la ville,
- les aires d'accueil des gens du voyage,
- le service d'incendie.

Elles concernent enfin des actions de solidarité et de péréquation :

- pour compléter une insuffisance de ressources budgétaires d'une commune ;
- pour compenser des disparités entre communes (disparités de potentiel fiscal, disparités de dotation de coopération par habitant).

- *Leur forme*

Le versement de fonds aux communes prend des modalités variables. Il peut être géré par une convention prévoyant clairement l'objet, les modalités et la durée des versements. En pratique, il peut faire l'objet d'une délibération du conseil du SAN. La délibération ne prévoit pas, le plus souvent, de renouvellement d'une année sur l'autre, mais il arrive que le versement se perpétue de façon automatique dans le temps. Il peut aussi n'être qu'une inscription budgétaire votée lors de la présentation du budget. Une grande partie des aides est donc difficilement repérable et d'une appréciation délicate.

- *Les règles de répartition entre les communes*

Dans le cadre d'une convention ou lors d'une délibération du conseil du SAN, les règles de répartition par commune sont le plus souvent indiquées avec la décision d'allocation des fonds. Des fonds sont ainsi alloués au prorata de l'importance démographique communale ou des surfaces des équipements transférés. Des allocations sont versées sur une base forfaitaire par commune. Certains versements sont également réalisés en référence avec une liste type d'actions éligibles.

À Évry, le SAN alloue les fonds d'investissements sur « appel » de la part des communes, dans la limite d'un plafond calculé pour chaque commune en proportion du nombre d'habitants.

- *Le suivi des affectations budgétaires par les communes*

Il n'est généralement pas réalisé.

Pourtant, à Évry, les fonds non appelés ont été réintégrés au budget du SAN (après trois ans).

La souplesse, déjà soulignée dans l'interprétation des textes fondateurs, est également une composante forte de l'organisation pratique des relations financières entre le SAN et les communes membres.

La lecture des archives des trois cas étudiés permet de dégager une convergence apparente des pratiques autour de quelques tendances majeures :

- une communauté d'intérêt du SAN et des communes membres s'exprime d'abord à travers des prises de position communes pour s'opposer à l'État et au processus mis en place « du haut vers le bas », pour faire supporter à l'État les surcoûts de croissance de la ville nouvelle, et se protéger des sollicitations possibles ;
- le SAN et les communes s'accordent également pour interpréter et adapter les règles financières en fonction de leurs besoins. Les positions prises, lorsqu'elles s'écartent de la loi, se justifient souvent par des motifs d'efficacité ou de cohérence de gestion. L'intercommunalité financière se construit sur les bases d'une coopération de gestion.

Principales allocations complémentaires repérées dans les délibérations

ÉVRY	SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES	L'ISLE-D'ABEAU
<ul style="list-style-type: none"> • Versement de solidarité pour complément de ressources budgétaires. • Versement de péréquation selon potentiel fiscal, pour compenser les disparités de dotation par habitant. • Allocation scolaire. • Construction des mairies. • Investissements communaux. • Investissement sur zones d'activités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Charge de la dette sur investissements transférés aux communes. • Dotation patrimoine ou d'équipements transférés : couvre les travaux d'équipement, d'entretien et de fonctionnement. • Dotation sur dossiers (travaux qui ne relèvent pas de l'« intérêt commun »). • Dotation politique de la ville – développement social urbain – pour projets communaux et leur fonctionnement. • Dotation « mobilier » des équipements transférés. • Dotation « informatique » – pour hôtel de ville et réseaux câblés. • Participation à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge par le SAN de la réalisation d'équipements de proximité transférés. • Prise en charge par le SAN d'équipement d'intérêt communal. • Travaux d'entretien des bâtiments communaux. • Paiement par le SAN de la participation communale au service départemental d'incendie et de secours.

L'évolution vers une solidarité intercommunale se construit lentement, tant dans les textes que dans les pratiques. La mise en commun de la fiscalité est à l'origine de la recherche d'un meilleur équilibre des ressources entre les communes. Les évolutions rendent compte des hésitations et des arbitrages difficiles entre les besoins de couverture des dépenses et le partage des richesses.

