

La Taxe professionnelle unique relève d'un système de substitution

Dans le numéro 6 de *Bretagne(s)*, Ronan Doaré et Catherine Guy consacrent un chapitre de leur texte « *L'intercommunalité une rationalité consentie et structurante* » au « *fort intérêt financier* » que les EPCI bretons ont trouvé dans la taxe professionnelle unique (TPU). Ils imputent cet attrait breton à deux facteurs d'incitation: premièrement, la « *possibilité de bases fiscales supplémentaires* » et, deuxièmement, la taille des EPCI qui est en moyenne plus importante en Bretagne qu'ailleurs.

On ne voit pas comment les auteurs expliquent ce rapport entre la taille des EPCI et l'attrait pour la TPU. La mise en avant de cette relation apparaît donc comme le résultat d'une confusion entre une observation statistique brute et l'analyse d'un facteur explicatif d'un phénomène. Comme la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) n'est pas présentée (contre toute attente) comme l'élément d'incitation financière à la TPU, on ne peut même pas donner un sens au propos en évoquant le facteur d'incitation différentielle dont bénéficient globalement des territoires régionaux ayant relativement plus de villes moyennes permettant de former des communautés d'agglomération, dont la DGF est supérieure à celles des communautés de communes (EPCI par définition plus petits). Mais pour celles-ci, qui forment la grande masse des EPCI du territoire breton, la population n'est pas, dans la formule de calcul de leur DGF, assortie d'un coefficient de pondération variant en proportion de l'importance démographique (ce qui est le cas pour les communes).

Quant à la possibilité de bases fiscales supplémentaires incitant à la TPU, on se demande où les auteurs sont allés chercher cela. Faut-il comprendre que la TPU crée des bases supplémentaires ? C'est méconnaître le fondement systémique de la TPU, laquelle n'est rien d'autre que le transfert, à l'intérieur d'un même territoire, d'un produit, désormais mutualisé, d'une même assiette d'un même territoire. Cherchons une autre signification dans la phrase « *il est vraisemblable que la dynamique économique régionale s'est montrée suffisamment soutenue pour inciter les communes à abandonner aux EPCI leur recettes nouvelles de Taxe professionnelle* ». On ne comprend toujours pas : en quoi l'anticipation par une commune d'une croissance de ses recettes l'inciterait-elle financièrement à l'abandonner à l'EPCI ? Force est d'ailleurs de constater que ce sont à l'inverse les communes anticipant des pertes de bases d'imposition de TP qui furent incitées à la TPU, pour deux raisons : premièrement l'EPCI leur garantit le montant de produit fiscal antérieur au passage en TPU en leur versant une « attribution de compensation ». Deuxièmement, le produit des croissances de bases situées sur le territoire des autres communes peut leur être en partie redistribué par le biais d'une dotation locale de péréquation, la DSC (dotation de solidarité communautaire).

D'aucuns pourraient proposer (*a posteriori*, car rien dans le texte de nos deux auteurs ne s'y rapporte) que la TPU est un facteur de maximisation du retour fiscal sur investissement dans le développement économique, grâce à la disparition de la concurrence fiscale entre communes et à une meilleure organisation de l'aménagement économique du territoire. Mais alors, ce n'est plus le « *dynamisme de l'économie régionale* » qui constitue le facteur incitatif. Ensuite, rien ne permet d'affirmer que l'incitation financière à la TPU viendrait d'une espérance que la TPU serait génératrice de plus grandes recettes fiscales par rapport à d'autres régimes fiscaux. Je ne connais pas beaucoup d'élus qui ont pris cette espérance pour une incitation financière. En revanche, des voix se sont élevées pour signaler que l'harmonisation

des taux d'imposition au sein d'un EPCI¹ faisait disparaître les niches fiscales attractives que représentaient les communes à taux faibles intégrées dans un territoire d'EPCI à taux moyen pondéré fort (exemple de la communauté urbaine de Brest, en concurrence fiscale avec les communautés de communes avoisinantes à taux d'imposition beaucoup plus faibles).

Quoi qu'il en soit, il est dommage de contribuer à faire perdre de vue la **fonction de substitution**, et non d'addition de la TPU. C'est un système de distribution d'une croissance fiscale donnée, qui ne favorise le groupement qu'à condition de priver à due concurrence les communes de la croissance conservée par le groupement, qui voit croître sa capacité de financement au détriment de celles des communes. Le groupement s'enrichit certes, mais en termes consolidés au niveau du « groupe territorial » (communes + EPCI), c'est un jeu à somme nulle. Il est primordial de ne pas renforcer l'illusion d'enrichissement que donne au groupement la TPU et de rappeler au contraire que le système TPU ne crée pas mécaniquement de **surplus consolidé** de matière fiscale².

L'incitation financière, puissante et avérée, se situe ailleurs : c'est la DGF, fortement bonifiée par l'option pour la TPU, sauf pour les communautés urbaines anciennes (Brest) ou pour les EPCI déjà fortement intégrés³. C'est pourquoi la capacité de financement public supplémentaire consolidée qu'apporte annuellement la TPU à un territoire, au travers de son « groupe territorial », est égale au surplus annuel de DGF consolidée qu'engendre le choix de la TPU. C'est à partir de cette équation que se trouve celle de l'équilibre général durable des finances du « groupe territorial ».

Yann Le Meur

¹ Harmonisation qui n'accroît pas, évidemment, les différences de taux entre EPCI, contrairement à ce qu'avancent les auteurs. Les taux (en moyenne pondérée) ne changent pas, tandis que les écarts de taux entre communes dans l'ensemble du territoire français se réduisent considérablement, par définition.

² En dehors de certains effets mécaniques aléatoires et toutes choses égales par ailleurs.

³ Signalons au passage que le District de Rennes ne fut pas le premier à mettre en place la TPU. Mais il appliqua, le 1^{er} janvier 1993, avec 17 autres EPCI français (dont le Val d'Oust), le dispositif de la TPU prévu par la loi du 6 février 1992. Des systèmes de mutualisation de la croissance de la TP (principe de la TPU) existait avant cette date, de manière libre, notamment à Rodez ou dans le Sicoval (près de Toulouse). Et nous devons à la vérité de signaler que le district de Rennes était par philosophie très peu « intégré », n'exerçant que très peu de compétences transférées. Sa singularité tient en revanche dans la performance de son système de correction des inégalités de richesse entre les communes.