



## Les fondements de la fiscalité mixte

---

La loi du 12 juillet 1999 a institué la possibilité d'accompagner la TP unique par une fiscalité additionnelle sur les ménages.

Cette conquête des associations d'élus a eu pour finalité de résoudre le problème que leur posait le verrouillage du taux de TP, quand l'accroissement de leurs besoins de financement intercommunaux nécessitait d'augmenter la pression fiscale. Il s'agissait de pouvoir répondre à une situation de gestion **inflationniste**. Pour répondre à cette inflation des charges intercommunales, que ne couvre pas l'évolution du produit de taxe professionnelle (non distribuée en dotation de solidarité communautaire, bloquée à son niveau antérieur), la pression fiscale ménages augmente, par un recours à la « fiscalité mixte ».

La fiscalité additionnelle à la TPU n'a donc été conçue que pour répondre à ces situations inflationnistes, occasionnant un prélèvement fiscal à la marge. Ce prélèvement supplémentaire constitue un **produit fiscal d'ajustement**, prélevé dans le cadre de ce que nous appellerons une **fiscalité mixte d'ajustement**. Celle-ci n'a pas en théorie de caractère permanent, car il faut la re-voter après chaque renouvellement des conseils municipaux.

Tout ceci explique que la loi n'a pas pris soin de régler le dispositif de fiscalité mixte afin que soit prise en compte la spécificité d'une **fiscalité mixte conservatoire**. Cette formule consiste à conserver ses impôts ménages intercommunaux antérieurs lors du passage en TPU, sans forcément augmenter la pression fiscale car ce n'est pas le but de l'opération.

Cette faculté de conservation est toutefois légale, et possible en théorie. La preuve en est que certains groupements en ont usé. Mais cet usage pose des problèmes de fond ou d'ordre matériel, qu'il conviendrait d'étudier. En effet la fiscalité mixte conservatoire peut présenter pour la gestion locale et la coopération intercommunale un intérêt non négligeable.

### **1. LES PROBLEMES POSES PAR LA FISCALITE MIXTE**

#### ***1.1 Les deux problèmes matériels***

##### **1.1.1 Le re-calcul des taux d'imposition additionnels**

En cas de fiscalité mixte, les taux des 4 taxes sont recalculés selon la méthode classique appliquée à la mise en place ex nihilo d'une fiscalité additionnelle. Cela entraîne des transferts de pression fiscale entre catégories de contribuables ménages. Le taux de taxe d'habitation intercommunal progressera par exemple de 10 % pendant que celui du foncier bâti baissera de 8 %. Ces transferts sont d'autant plus importants que le groupement est ancien et qu'il est fortement intégré (cas des communautés urbaines).



### **1.1.2 La soustraction de l'impôt ménages intercommunal de l'attribution de compensation**

Malgré la conservation par le groupement de sa fiscalité ménages, celle-ci continue à être soustraite de l'attribution de compensation initiale versée aux communes. Or, celles-ci sont dans l'incapacité évidente de reprendre à leur compte cette fiscalité ménages intercommunale, sous peine de créer une double imposition, aussi inutile qu'absurde. Dans ces conditions, l'attribution de compensation ne joue plus son rôle affirmé de neutralisation budgétaire du passage en TPU du point de vue des ressources acquises. La fiscalité mixte conservatoire crée donc un déficit budgétaire communal, que ne viendra pas compenser une dotation de solidarité dont l'instauration est interdite en cas de fiscalité mixte de première année (sauf pour les communautés urbaines).

## ***1.2 Le problème de fond***

L'existence d'une fiscalité mixte impose pour les communautés de communes et d'agglomération de ne pas augmenter la dotation de solidarité communautaire (ou de ne pas l'instaurer si elle n'existait pas l'année précédente).

Cette interdiction se comprend si on admet que l'évolution des ressources des communes ne doit pas être financée par une augmentation de la pression fiscale ménages intercommunale, permettant d'augmenter la DSC. Mais si la pression fiscale intercommunale sur les ménages se stabilise, il n'y a pas de raison d'empêcher toute augmentation de la DSC et donc des ressources des communes. Si la pression fiscale ménages de la communauté n'augmente pas, ça peut vouloir dire en effet que l'EPCI laisse aux communes le soin de financer des charges évolutives non encore transférées. Remarquons que la DSC ne saurait avoir dans ce cas une fonction de solidarité intercommunale, mais qu'elle doit assurer simplement les conditions de l'équilibre budgétaire global des communes devant faire face à la progression de leurs dépenses.

Le problème se pose donc de manière cruciale quand un groupement optant pour la TPU conserve ses impôts ménages la première année. Même si le groupement ne fait que conserver sa fiscalité ménages antérieure, sans élévation de pression fiscale, il lui est interdit de mettre en place une DSC. Alors même qu'il n'est pas dans une situation inflationniste, il n'a donc plus la capacité d'arbitrage budgétaire prévue par la loi concernant l'affectation alternative du produit fiscal mutualisé issu de la croissance des bases TP. Il lui est de plus enlevé toute possibilité de combattre, par la DSC, les effets néfastes qui peuvent rendre la TPU injuste, inefficace ou conflictuelle (part prioritaire de DSC pour « compenser » à la marge le produit des fins d'exonérations immédiates ou la compensation de la réduction pour création d'établissement...).



## **2. VERS UNE RATIONNALISATION DE LA FISCALITE MIXTE**

### ***2.1 Le règlement du problème de transfert entre catégories de contribuables***

Cette solution passe par la voie législative.

**La conservation pure et simple des anciens taux intercommunaux** doit faire l'objet d'une option.

Un amendement mérite d'être proposé : le II de l'article 1609 nonies C devient le II.1° et il est créé un II.2° rédigé comme suit :

« II.2° - Les établissements publics de coopération visés au I du présent article peuvent décider de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières en appliquant aux bases d'imposition de ces taxes, la première année d'application de l'article 1609 nonies C, les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières constatés l'année précédente, par la délibération du conseil de l'établissement de coopération intercommunale statuant à la majorité simple de ses membres. »

Il est intéressant de constater que la solution proposée emporte stabilité des taux ménages intercommunaux la première année (les taux de l'année précédente sont purement et simplement repris). L'EPCI choisissant la fiscalité mixte conservatoire s'engagerait donc à stabiliser sa pression fiscale au moins la première année, à l'instar du mode de vote du taux de TPU. Ce verrouillage plaiderait pour la possibilité d'instaurer une DSC ou de l'augmenter au moins la première année de fiscalité mixte conservatoire.

### ***2.2 Le règlement du problème de correction de l'attribution de compensation initiale***

Deux solutions méritent d'être envisagées :

#### **2.2.1 Solution 1 : la voie législative**

Il s'agit de permettre au conseil communautaire, en cas de conservation des taux ménages par l'option sus-citée, **de ne pas corriger**, du produit des impôts ménages perçus par l'EPCI sur le territoire de chaque commune, l'attribution de compensation initiale. Un amendement mériterait là aussi d'apporter cette amélioration logique au fonctionnement de la TP unique et de la fiscalité mixte.

Il ne s'agirait en tout état de cause que d'une possibilité. Le conseil aurait la liberté de définir sa stratégie financière.



### **2.2.2 Solution 2 : l'assimilation de l'impôt ménages conservé à une charge transférée négative.**

La résolution du problème passe ici par une application de l'esprit et de la lettre de la loi du 12 juillet 1999.

L'esprit de la loi vise à ce que la TPU n'ait pas de conséquences sur l'existant, mais uniquement sur le futur. D'où la fonction de l'attribution de compensation, destinée à assurer l'équilibre des charges et des produits dans l'ensemble des entités affectées par le changement de système. Tout constat d'un déséquilibre budgétaire **réel** dans une balance comptable d'une commune ou du groupement conduit à conclure que l'objectif de la loi n'est pas atteint. **Si une interprétation de la loi est nécessaire, celle qui doit prévaloir est évidemment celle qui conduit à l'équilibre général.**

La lettre de la loi, heureusement, donne une solution à ce problème de déséquilibre général. Dans l'équation de calcul (automatique) de l'attribution de compensation, prévue au V de l'article 1609 nonies C, une seule variable est sujette à évaluation : il s'agit du montant du transfert de charges, dont le calcul s'effectue selon les conditions indiquées au IV de la loi.

Le dernier alinéa de ce paragraphe précise que pour les groupements à fiscalité propre préexistants *« la commission d'évaluation des transferts de charges doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées à l'établissement public de coopération intercommunale et celui de la fiscalité ou des contributions des communes qui étaient perçues pour les financer ».*

En vertu de cet alinéa, suggérons à la commission locale d'évaluation des charges nettes transférées de constater dans son rapport que la fiscalité ménages intercommunale correspondait à l'évidence à un montant de charges déjà transférées à l'EPCI à fiscalité propre. Le fait que l'EPCI retire de l'attribution de compensation initiale une somme strictement égale au produit de cet impôt ménages intercommunal revient à ce qu'il facture aux communes un montant de charges qu'il finance déjà de son côté par l'impôt conservé. Cette facturation sans cause correspond financièrement à un transfert de charges de l'EPCI vers les communes. Il s'agit d'un transfert de charges brutes qu'aucune recette ne vient couvrir puisque le produit des impôts ménages servant au paiement de ces charges n'est précisément pas transféré.

Dans le cadre de l'évaluation, la commission doit donc constater un transfert de charges nettes négatif, égal au montant de l'impôt ménages conservé par l'EPCI. **Cette évaluation tient sa légitimité du fait qu'elle aboutit à l'équilibre général du système.**

Cette logique d'évaluation ne peut qu'être acceptée par les conseils municipaux, à qui revient la validation des montants de charges transférées proposés dans le rapport de la commission. Il est important de souligner que la **validité de l'évaluation est décidée par la majorité qualifiée des conseils municipaux** et que cette décision doit avoir une force réglementaire locale difficilement contestable.



## ***2.3 Vers un déverrouillage de la DSC.***

Est ici posé le postulat que la fiscalité mixte devrait pouvoir s'accommoder d'une évolution, plus ou moins contrainte, d'une dotation de solidarité communautaire, comme c'est le cas dans les communautés urbaines. Deux voies de déverrouillage de la DSC peuvent être explorées.

### **2.3.1 La limitation du verrouillage aux situations inflationnistes**

Rien ne légitime l'interdiction de redistribuer des ressources aux communes si cette croissance ne provient pas d'une augmentation de la pression fiscale sur les ménages. Il nous sera opposé que le groupement pourrait néanmoins, tout en stabilisant sa pression fiscale, redistribuer du produit de la croissance des bases ménages aux communes sous forme de DSC. Certes, mais il pourrait aussi, dans le cas de la fiscalité mixte conservatoire, ne pas le faire du tout ou ne pas le faire en totalité. L'EPCI se trouve alors dans une situation moins redistributive qu'en TPU, système qui redonne aux communes de manière automatique la croissance totale du produit des impôts ménages anciennement intercommunaux.

Sur le plan de la coopération intercommunale, la TPU apparaît donc moins performante que la fiscalité mixte conservatoire pour deux raisons. Tout d'abord, la TPU redistribue aux communes, au détriment du groupement, l'intégralité de l'enrichissement relatif à la croissance du produit fiscal ménages anciennement intercommunal. En second lieu, cette redistribution se fait sans aucun critère péréquateur puisque qu'elle se réalise automatiquement en fonction du supplément de richesse enregistrée dans chaque commune.

Dans un EPCI fortement intégré, la péréquation de solidarité par la DSC se cantonne à la portion congrue de l'accroissement des ressources du groupement.

En libérant la DSC en cas de fiscalité mixte **conservatoire**, le groupement, prélevant à son compte le produit de la croissance des bases ménages à partir de ses taux additionnels, pourrait au contraire (mais **pourrait seulement**) redistribuer aussi, **mais tout en le péréquant**, ce surplus annuel de ressources futures aux communes (comme en TPU classique). Concernant la TP, il se trouverait en situation, comme en TPU, de distribuer une part du produit de la croissance des bases TP sous forme de DSC.

Ces considérations montrent que la fiscalité mixte conservatoire possède des capacités intégrative et péréquatrice bien meilleures que la TPU.

Mais d'aucuns seront enclins à considérer que la nature inflationniste<sup>1</sup> de la fiscalité mixte conservatoire, tenant à l'existence perpétuée d'une fiscalité additionnelle sur les ménages, rend rédhitoire le déverrouillage de la DSC.

Si on approuve cette idée, il suffit **d'empêcher l'évolution de la DSC uniquement en cas d'augmentation des taux ménages intercommunaux**<sup>2</sup>. Il ne serait pas possible d'augmenter à la fois la pression fiscale intercommunale sur les ménages et la DSC. L'utilisation de la totalité de la croissance de la TP serait un préalable exigé avant toute élévation de la pression

---

<sup>1</sup> pourtant non avérée a priori alors qu'elle l'est en cas de fiscalité mixte d'ajustement

<sup>2</sup> Ce verrouillage doit porter sur deux ou trois ans afin d'empêcher la constitution de « provisions » pour DSC future.



fiscale sur les ménages. Il s'agirait donc de ne pas se trouver en situation de surimposer les ménages afin de financer une évolution des ressources communales.

La possibilité pour le groupement de voter au budget supplémentaire une DSC évolutive serait donc conditionnée par un vote préalable des taux d'imposition et par la stabilité du coefficient de variation uniforme des taux ménages additionnels depuis deux ans.

### **2.3.2 Le déverrouillage complet de la DSC en cas de fiscalité mixte conservatoire**

Le système de verrouillage limité décrit ci avant peut paraître difficile à gérer. Il est dès lors intéressant de s'orienter vers un système de fiscalité mixte conservatoire libre, alliant cohérence, souplesse budgétaire et responsabilité.

#### ➤ **Il y a un problème de cohérence :**

Premièrement : Comment se fait-il que ce déverrouillage existe pour les communautés urbaines et non pour les autres groupements ? Parce que les communautés urbaines EPCI sont fortement intégrées et ont fait valoir la nécessité **de conserver un lien entre le citoyen payant l'impôt ménages et le service qui lui est rendu**. Mais cela vaut justement pour tous les groupements bien intégrés. Or ce sont précisément ceux là qui auraient besoin, pour une efficacité du système TPU, de lui adjoindre une formule performante de fiscalité mixte conservatoire. Et ce type d'EPCI est en forte croissance par le fait même de la loi du 12 juillet 1999 qui exige, des communautés d'agglomération et des communautés de communes à DGF bonifiée, des compétences larges.

Deuxièmement : Comment se fait-il que la liberté d'affectation budgétaire soit totale en ce qui concerne les sources de financement de la DSC alors que la règle d'affectation de l'impôt ménages se veut drastique ? Il est bien plus préoccupant de voir des groupements affecter de la DGF à la DSC que de supputer que les élus locaux élèveront la pression fiscale additionnelle sur les ménages (avec les risques politiques bien compris que cela comporte) pour augmenter la DSC.

Troisièmement : le système de la fiscalité mixte conservatoire n'est pas forcément plus inflationniste que la TPU. Dans le cas d'un système TPU déséquilibré par exemple, avec des charges évolutives non transférées et une DSC fortement péréquatrice, les communes à charges évolutives non transférées, qui ne reçoivent pas assez de DSC en raison de la solidarité basée sur des critères de ressources, augmentent (à cause de la TPU) leur impôts ménages, tandis que celles qui sont dans le cas contraire ne baissent pas dans les mêmes proportions les leurs. C'est un phénomène inflationniste.

#### ➤ **Apparaît la question de la réalité politique locale**

La complexité et l'incohérence du verrouillage de la DSC en vaut-il la peine ? Ne peut-on pas laisser, dès lors où la problématique simplifiée de la fiscalité mixte serait bien comprise par les élus locaux (cela se résumerait à une question très bien maîtrisée par les élus, d'arbitrage



budgétaire et de pression fiscale sur les ménages !), fonctionner librement et simplement le système de la fiscalité mixte.

La réalité politique locale est que la décision d'augmenter la pression fiscale sur les ménages est pour les élus très difficile. Le faire de surcroît pour abonder la DSC, à l'aide de l'impôt ménages, est quasiment impensable. Et cette pratique devrait se révéler difficilement imaginable quand, au cours du prochain mandat, des présidents de communautés seront différents des maires de villes centre, et surtout en 2007 quand les conseillers communautaires auront été élus au suffrage universel.

➤ **Un besoin de souplesse et de responsabilité**

En fonction des considérations ici exposées, la clarification pragmatique de la fiscalité mixte apporterait une liberté politique et une souplesse budgétaire (sanctionnées si besoin est par le contribuable/électeur), allant dans le sens d'une responsabilité légitime des acteurs locaux de la gestion locale.

### **3. LES APPORTS DE LA FISCALITE MIXTE CONSERVATOIRE**

Choisie sans contrainte, et bénéficiant d'un fonctionnement simple et efficace, la conservation de la fiscalité ménages intercommunale pourrait apporter à certains groupements des avantages appréciables.

1. Cela règle le problème des conséquences multiples de la TPU sur la pression fiscale ménages, en cas de taux d'abattement TH différents entre les communes et le groupement, générant des bases nettes différentes entre les communes et l'EPCI.
2. Elle préserve le lien entre le citoyen/contribuable et le Service public qui lui est rendu.
3. Elle ne redonne pas aux communes la croissance de l'impôt ménages anciennement perçu par le groupement. Ce retour fait de certaines communes périurbaines ou touristiques les grandes « gagnantes » de la TPU au détriment de la coopération intercommunale et de la solidarité. La conservation de la fiscalité ménages additionnelle permet, dans les groupements fortement intégrés, de donner un caractère péréquisiteur à la DSC, alors que la TPU classique a pour premier critère de redistribution de ressources entre communes leur évolution de bases d'imposition ménages.
4. Elle assure, par rapport à la fiscalité mixte d'ajustement, la permanence du système fiscal. Il n'y a pour les ménages aucun bouleversement immédiat ou futur. Dans le cas où des élus auraient choisi une TPU classique à fort renfort de communication, mettant en valeur la « spécialisation » fiscale et la disparition des impôts ménages additionnels, l'adoption quelques années plus tard d'une fiscalité mixte d'ajustement risque d'engendrer confusion et incompréhension. Mieux vaut assurer dès le départ la permanence des méthodes de prélèvement fiscal.



**RESSOURCES**  
CONSULTANTS FINANCES

5. La fiscalité mixte conservatoire clarifie et simplifie la politique budgétaire et fiscale : les élus mutualisent la TP en conservant la fiscalité ménages additionnelle, connue de tous. On ne parle pas de spécialiser l'impôt (terme ambiguë et infondé) mais de mutualiser la TP. La situation est claire : le ménage paie de l'impôt directement au groupement pour payer les services que celui-ci lui offre. En TPU, si ces services sont financés grâce à une diminution de la DSC, l'accroissement de pression fiscale communale qui en résultera ne fera que répondre à une croissance des besoins de financement du groupement. On en déduit dans ce cas ceci : les ménages continuent, en cas de besoin, à participer, de manière indirecte, au financement des nouvelles charges du groupement qui nécessitent dans tous les cas une augmentation de la pression fiscale, équitablement répartie entre les 4 catégories de contribuables. S'il y a bien spécialisation de la perception de l'impôt, il n'y a pas de spécialisation de l'impôt lui-même. La complexité du système TPU, et de ses mécanismes de régulation, plaide donc pour une clarification et une simplification qu'apporterait sans doute la fiscalité mixte conservatoire.

### **En conclusion**

La fiscalité mixte conservatoire, puisqu'elle est possible, mérite de bénéficier d'un fonctionnement efficace et pertinent. Finalement, n'est-ce pas le système qui, en ne redonnant pas aux communes la croissance de l'impôt ménages en échange de la croissance de la TP, constitue aujourd'hui le système le plus abouti de supracommunalité et de solidarité ?

Yann Le Meur

Article paru dans *La Gazette des Communes*, 13 novembre 2000, P 59 à 63.