

Et si le prochain mandat se révélait être celui de la fiscalité mixte?

Plus de 14 % des EPCI à TPU ont mis en place une fiscalité mixte en 2004. Le nombre d'EPCI ayant pris cette option est ainsi passé de 87 en 2002 à 145 en 2004 dont 10 communautés d'agglomération. Le phénomène s'amplifie en 2005 avec les décisions récentes prises par plusieurs poids lourds de l'intercommunalité. Si l'on prend en compte le fait que cette évolution a été acquise malgré le caractère récent de la mise en place de la TPU et l'approche de la fin de mandat qui freine l'utilisation du levier de la fiscalité ménages, il est possible de prédire un fort développement de la fiscalité mixte au cours du prochain mandat.

Est-ce le signe de l'échec de la TPU?

Une lecture « fiscal-financière » de la loi Chevènement pourrait conduire à une telle constatation. Le cahier des charges du législateur était alors la généralisation de la TPU en milieu urbain et son développement en milieu rural. Les élus municipaux ont tant bien que mal accepté de troquer leur taxe professionnelle à coups d'incitations financières versées par l'État (DGF) au nom de l'efficacité (aménagement du territoire, renforcement de l'activité économique...) mais surtout de la mise en avant de la spécialisation fiscale. Le principe consistait à octroyer le principal impôt économique local aux EPCI (la taxe professionnelle) et de « laisser » les taxes ménages aux communes.

L'inscription de la fiscalité mixte dans la loi Chevènement ne visait pas à remettre profondément en cause la spécialisation fiscale, mais avait pour objectif de prémunir les groupements contre les risques inhérents à ladite spécialisation, d'autant qu'ils héritent de la plus volatile des quatre taxes. Cette mesure devait alors notamment permettre aux collectivités de parer aux coups durs, notamment la perte de bases de taxe professionnelle en complément d'autres mesures telles que les assouplissements de l'encadrement de la variation du taux de taxe professionnelle et la possibilité de réduire les attributions de compensation.

En pratique, la fiscalité mixte s'est avérée la seule manière d'opter pour la TPU dans les zones



rurales, dépourvues de bases de taxe professionnelle significatives. Et son succès croissant dans les territoires urbains, prioritairement visés par l'État pour la généralisation de la TPU, s'écarte quant à lui clairement des intentions du législateur. Mais, plutôt que de formuler rapidement un constat d'échec, il paraît utile d'étudier les causes de cette évolution et, d'autre part, de rechercher un nouveau compromis entre EPCI et communes.

Pourquoi assiste-t-on à un développement de la fiscalité mixte?

Les élus locaux ont accepté de s'inscrire dans le schéma prévu par l'État pour rationaliser le territoire à certaines conditions formulées de manière plus ou moins explicites:

- la limitation des efforts à consentir par les communes lors de la mise en place de la TPU;
- la stricte spécialisation de la fiscalité locale, les groupements devant financer leur développement avec la seule taxe professionnelle en laissant aux communes le monopole des taxes ménages;
- la stabilité de la fiscalité sur les ménages.

À cet égard, les premières années d'existence n'ont pas mis en cause ce compromis initial. Par la suite, le développement de la fiscalité mixte trouve par définition son origine dans l'effet de ciseaux entre l'évolution des ressources procurées par la TPU et celle des dépenses des EPCI avec comme principales causes:

