

REFORME DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

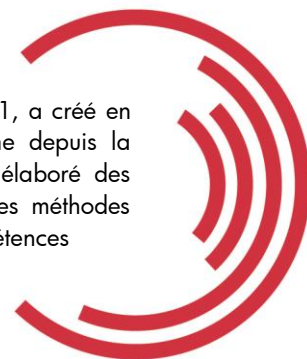
NOTE 4

2020, UN TICKET MODERATEUR PORTANT SUR LES RECETTES DE TH DE CERTAINES COMMUNES ET EPCI

Document d'analyse en économie financière locale (momentané et actualisable)



Eric Julla, Co-fondateur de RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES en 1991, a créé en 1994 la direction Territoriale Sud, basée à Toulouse, dont il assume depuis la direction. Auteur de méthodes d'analyse économique publique, il a élaboré des dispositifs de péréquation ou d'optimisation de stratégie fiscale, et des méthodes d'évaluation de transferts de charges associées à des transferts de compétences



Document non transmissible [Droits réservés]

Toulouse, le 2 mars 2020 - 20ni27.docx

SOMMAIRE

1.	LA MISE EN PLACE D'UN TICKET MODERATEUR EN 2020	1
1.1.	LE TICKET MODERATEUR INTRODUIT PAR L'ARTICLE 16 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2020.....	1
1.2.	LES CONSEQUENCES SUR LES RESSOURCES DES COMMUNES ET DES EPCI EN 2020.....	2
2.	LE TICKET MODERATEUR EST UNE MESURE NOUVELLE DECIDEE EN LFI 2020 ! ..	3
3.	LA SITUATION UBUESQUE ENTRAINEE POUR CERTAINS TERRITOIRES	6
3.1.	LE DEBAT PARLEMENTAIRE AVAIT POURTANT MIS EN EXERGUE CE PROBLEME	6
3.2.	LA SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL CONCERNANT CES DISPOSITIONS	7
4.	COMMENT CORRIGER CETTE SITUATION ?	9
4.1.	CETTE SITUATION EXISTE ET ENTRAINE DES DIFFICULTES MAJEURES : L'EXEMPLE DE LA CC DU COUSERANS (ARIEGE).....	9
4.2.	COMMENT SORTIR DE CETTE SITUATION INJUSTE ET CONTRAIRE A L'OBJECTIF POURSUIVI ?	10

1. LA MISE EN PLACE D'UN TICKET MODÉRATEUR EN 2020

1.1. LE TICKET MODÉRATEUR INTRODUIT PAR L'ARTICLE 16 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2020

La réforme de la taxe d'habitation introduite par l'article 16 de la loi de finances pour 2020 prendra pleinement effet en 2021, année marquée d'une recomposition générale des ressources fiscales pour les communes, EPCI et départements.

Pour autant, l'exercice 2020 ne se traduira pas seulement par la poursuite et la fin des dispositions introduites en loi de finances pour 2018, et qui avaient pour but de « supprimer » la taxe d'habitation pour 80% des contribuables. Des mesures complémentaires à la loi de finances pour 2018 ont été intégrées dans la loi de finances pour 2020.

Il en est notamment ainsi de la mise en place d'un **ticket modérateur applicable aux communes et EPCI qui, entre 2017 et 2019, ont augmenté leur taux d'imposition de taxe d'habitation**. Les dispositions nouvelles adoptées sont les suivantes :

« Au titre de 2020 :

a) Pour les communes pour lesquelles le montant mentionné au 2° du a du 2 du présent K excède celui mentionné au 1° du même a, la différence mentionnée audit a fait l'objet d'un prélèvement au profit de l'Etat effectué sur les douzièmes, [...] de la commune ;

b) Pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le montant mentionné au 2° du b du 2 du présent K excède celui mentionné au 1° du même b, la différence mentionnée audit b fait l'objet d'un prélèvement au profit de l'Etat effectué sur les douzièmes, [...], de l'établissement. »

Ces premiers alinéas définissent un ticket modérateur applicable **séparément et indépendamment** aux communes et aux EPCI. Il est fonction du calcul d'une différence **positive**. Les montants à prendre en compte pour calculer cette différence (*le montant mentionné au 2° du a du 2 du présent K*, appelé ci-dessous T1, diminué de *celui mentionné au 1° du même a*, T2) sont précisés dans les alinéas suivants de l'article 16 de la LFI. Il s'agit pour chaque commune ou pour chaque EPCI, de la différence entre les deux termes suivants :

T1 : « 1° [...] le produit de la base d'imposition communale [ou intercommunale] à la taxe d'habitation des contribuables dégrévés, au titre de 2020, en application de l'article 1414 C du code général des impôts, par le taux communal [ou intercommunal] de taxe d'habitation appliqué en 2017 sur le territoire de la commune [ou de l'établissement public de coopération intercommunale] ». Il s'agit donc du produit de taxe d'habitation correspondant aux bases d'imposition **2020** des contribuables dégrévés au titre de la loi de finances pour 2018 multipliées par le taux d'imposition **2017** pour chaque niveau constitutif du bloc communal **pris isolément**.

T2 : « 2° [...], le produit de la base d'imposition communale [ou intercommunale] à la taxe d'habitation des contribuables dégrévés, au titre de 2020, en application de l'article 1414 C du code général des impôts par le taux communal [ou intercommunal] de taxe d'habitation appliqué en 2019 sur le territoire de la commune [ou de l'établissement public de coopération

intercommunale] ». Il s'agit ici aussi du produit de taxe d'habitation correspondant aux bases d'imposition **2020** des contribuables dégrévés au titre de la loi de finances pour 2018 multipliées par le taux d'imposition **2019** pour chaque niveau constitutif du bloc communal pris ici aussi isolément.

Le ticket modérateur (le prélèvement opéré sur les douzièmes de la commune ou de l'EPCI) se déclenche si $T2 > T1$.

$$T2 > T1 \Leftrightarrow (\text{Bases 2020 contribuables dégrévés LFI 2018}) \times \text{Taux TH 2019}$$

$$- (\text{Bases 2020 contribuables dégrévés LFI 2018}) \times \text{Taux TH 2017} > 0$$

$$\Leftrightarrow (\text{Bases 2020 contribuables dégrévés LFI 2018}) \times [\text{Taux TH 2019} - \text{Taux TH 2017}] > 0$$

$$\Leftrightarrow (\text{Bases 2020 contribuables dégrévés LFI 2018}) \times [\text{Variation Taux TH}_{2019/2017}] > 0$$

Dans la mesure où les bases de TH des contribuables dégrévés au titre de la LFI 2018 sont forcément positives ou nulles, le ticket modérateur (donné lorsque $T2 - T1$ est positif) se déclenche dès lors que le taux communal (ou intercommunal) de TH en 2019 est supérieur à celui de 2017, sans que la loi ne prenne en compte ici l'évolution du taux global commune + EPCI. Ainsi, une commune qui a augmenté son taux de TH entre 2017 et 2019 subira une pénalité financière, et ce, même si l'EPCI à laquelle elle appartient a baissé à due concurrence son propre taux d'imposition pour la même taxe (et inversement).

Cette pénalité (le ticket modérateur) sera égale à l'effet de la croissance du taux de TH rapportée aux bases de TH des contribuables dégrévés (LFI 2018) : **il s'agit donc ici de priver communes et/ou EPCI du produit de TH supplémentaire dont elles/ils ont bénéficié en accroissant leur taux d'imposition, pénalité assise sur la fraction des bases nettes d'imposition correspondant aux bases des contribuables dégrévés, et ce même si ce « produit supplémentaire » est en fait un produit transféré entre communes et EPCI.**

1.2. LES CONSEQUENCES SUR LES RESSOURCES DES COMMUNES ET DES EPCI EN 2020

La mise en place de ce ticket modérateur passant par un prélèvement sur douzièmes risque de « brouiller » les conditions de détermination du produit nécessaire à l'équilibre budgétaire.

En effet, en 2020, communes et EPCI percevront dans un premier temps leur produit de TH calculé en fonction des bases d'imposition de 2020 (bases des contribuables bénéficiant de la mesure loi de finances 2018 par ailleurs dégrévés + bases des contribuables ne bénéficiant pas de cette mesure, soit parce que leur niveau de revenu fiscal les exclut du dispositif en 2020, soit parce qu'il s'agit de résidences secondaires ou de logements vacants) et des taux d'imposition 2019, la LFI pour 2020 ayant suspendu la capacité d'augmenter, en 2020, ce taux d'imposition.

$$\text{Produit « apparent » TH}_{2019} = \text{Bases nettes totales d'imposition}_{2020} \times \text{Taux}_{2019} \text{ de TH}$$

De ce point de vue, la situation 2020 sera similaire à celle connue en 2019, sauf l'impossibilité d'augmenter le taux d'imposition.

Les communes et les EPCI qui auront augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019 subiront dans un second temps le ticket modérateur. Leur sera-t-il notifié en même temps que les notifications des taux et des bases d'imposition ? A défaut, à quelle date leur sera notifié le montant de la reprise ?

$$\text{Produit « effectif » TH}_{2019} = \text{Produit « apparent » TH}_{2019} - \text{Ticket modérateur}$$

2. LE TICKET MODERATEUR EST UNE MESURE NOUVELLE DECIDEE EN LFI 2020 !

Cette pénalisation des communes et des EPCI est-elle l'application mécanique des dispositions de la loi de finances pour 2018, qui avaient institué le premier dégrèvement « Macron », ou s'agit-il d'une mesure nouvelle en rupture avec les dispositions de cette même LFI 2018 ?

Le gouvernement a soutenu constamment qu'il s'agissait bien de la déclinaison pure et dure des dispositions débattues en automne 2017. Ainsi, présent au Congrès des Maires, Olivier Dussopt, le secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics, avait indiqué : « *base 2020 et taux 2017 : la règle a été fixée dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018.* ». Il confirmait ce point de vue devant la délégation aux collectivités territoriales du Sénat : « *Sur la question des taux, nous avons inscrit dans la loi de finances (comprendre ici la LFI 2020) le taux de 2017 comme taux de compensation, considérant qu'il correspondait à l'engagement pris dans la loi de programmation pluriannuelle de fin 2017. Si les communes ont augmenté ces taux, elles perdront effectivement leur assiette supplémentaire.* »

Les réponses ministérielles s'inscrivaient certes dans un cadre plus large que la simple disposition relative au ticket modérateur. Mais elles l'englobaient.

Pourtant aucune disposition de cette nature n'existe dans la loi de programmation des finances publiques ni dans la LFI 2018.

Au contraire, les débats préalables à l'adoption de la LFI 2018 prévoyaient justement que les communes et EPCI bénéficieraient à partir de 2020 des effets taux de TH relatifs aux bases d'imposition : il s'agissait d'une garantie qui leur était accordée alors. Ainsi, le rapporteur général du budget à l'Assemblée Nationale précisait que : « *la loi de finances pour 2018 n'a jamais prévu d'amputer les recettes des communes et des EPCI des produits supplémentaires issus des effets taux entre 2017 et 2020. Ceux-ci demeuraient à la charge des contribuables bénéficiaires du dégrèvement de TH introduit en LFI 2018. Visant à concilier l'autonomie fiscale des collectivités et le pouvoir d'achat des ménages, la rédaction du présent article n'est pas pénalisante pour les finances des collectivités, puisque qu'elle met, **pour 2018, 2019, 2020 et les années suivantes, l'impact de l'évolution des taux et des abattements à la charge des contribuables.** Ainsi, les collectivités ne subissent aucune perte de recettes du fait du dégrèvement¹.* »

¹ RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU CONTROLE BUDGETAIRE SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 (N° 235), TOME II EXAMEN DE LA PREMIERE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES PAR M. JOËL GIRAUD RAPPORTEUR GENERAL, PAGES 114 ET 115.

Les choses étaient donc claires depuis 2018 : ni la loi de finances pour 2018, ni la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 n'ont prévu de priver, à compter de 2020, les communes et les EPCI du produit marginal de TH résultant d'une hausse des taux d'imposition entre 2017 et 2019². La position du rapporteur général ci-dessus rappelée lève toute ambiguïté s'il en subsistait une.

Rappelons ce que prévoyaient les dispositions de la loi de finances pour 2018 : un dégrèvement des contribuables assujettis à la TH au titre de leur résidence principale (et sous conditions de seuils de revenus à ne pas dépasser), mais prenant en compte les impositions calculées avec les bases d'imposition 2020 et les taux d'imposition 2017. Ces contribuables-là étaient donc dégrévés de la totalité de la TH qu'ils auraient dû régler en 2020 si les communes et EPCI n'avaient pas augmenté leur taux **global** de TH depuis 2017, mais restaient redevables à compter de 2020 des effets taux **globaux** décidés depuis 2017. Les contribuables restants redevables de ces effets taux, les communes et EPCI restaient bénéficiaires du produit fiscal engendré par ces effets taux.

La loi de finances pour 2018 n'a donc jamais prévu de pénaliser (ou d'annuler) en 2020 les suppléments de produits fiscaux issus d'une variation positive des taux d'imposition. Au contraire c'est bien parce que cette mesure n'existait pas, que le texte de la loi de finances pour 2020, à l'initiative du gouvernement, a dû modifier le dispositif de 2018. Le texte adopté en 2018 prévoyait en effet le dispositif suivant (article 1414 C du CGI) :

« I. – 1. Les contribuables autres que ceux mentionnés au I, au 1° du I bis et au IV de l'article 1414, dont le montant des revenus, au sens du IV de l'article 1417, n'excède pas la limite prévue au 2 du II bis du même article 1417, bénéficient d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale.

1. *Pour les contribuables dont le montant des revenus, au sens du IV de l'article 1417, n'excède pas la limite prévue au 1 du II bis du même article 1417, le montant de ce dégrèvement est égal à la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition, déterminée en retenant le taux global d'imposition et les taux ou le montant, lorsqu'ils sont fixés en valeur absolue, des abattements appliqués pour les impositions dues au titre de **2017**.*

Toutefois, le dégrèvement est déterminé en retenant le taux global applicable pour les impositions dues au titre de l'année lorsqu'il est inférieur à celui appliqué pour les impositions dues au titre de 2017 et les taux ou le montant, lorsqu'ils sont fixés en valeur absolue, des abattements de l'année d'imposition lorsqu'ils sont supérieurs à ceux appliqués pour les impositions dues au titre de 2017. »

Ces dispositions ont été modifiées (2° du A du I de l'article 16) par la loi de finances pour 2020 pour devenir les suivantes :

« I. – 1. Les contribuables autres que ceux mentionnés au I, au 1° du I bis et au IV de l'article 1414, dont le montant des revenus, au sens du IV de l'article 1417, n'excède pas la limite prévue au 2 du II bis du même article 1417, bénéficient d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale.

² Pour la fraction portant sur les bases d'imposition des contribuables totalement dégrévés en 2020.

2. Pour les contribuables dont le montant des revenus, au sens du IV de l'article 1417, n'excède pas la limite prévue au 1 du II bis du même article 1417, le montant de ce dégrèvement est égal la somme de la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition et des cotisations de taxes spéciales d'équipement et de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations additionnelles **à cette taxe d'habitation**.

~~Toutefois, le dégrèvement est déterminé en retenant le taux global applicable pour les impositions dues au titre de l'année lorsqu'il est inférieur à celui appliqué pour les impositions dues au titre de 2017 et les taux ou le montant, lorsqu'ils sont fixés en valeur absolue, des abattements de l'année d'imposition lorsqu'ils sont supérieurs à ceux appliqués pour les impositions dues au titre de 2017.~~»

En résumé, la loi de finances pour 2020 comporte deux mesures nouvelles :

- 1- L'élargissement du dégrèvement de TH introduit en 2018 à l'ensemble de la cotisation due par le contribuable en 2020, là où il était seulement prévu de prendre en compte la cotisation de TH fonction du taux 2017 (ou suivants si plus faibles) et des abattements de TH 2017 (ou suivants si plus favorables).
- 2- La suppression pour les communes et EPCI du bénéfice des effets taux mobilisés depuis 2017 (via la mise en place du ticket modérateur), alors même que la loi de finances pour 2018 en excluait la possibilité.

On peut admettre que le gouvernement ait voulu cet élargissement, en 2020, du dégrèvement au profit des contribuables visés par la loi de finances pour 2018. En communiquant sur « la suppression de la TH pour 80% des contribuables à horizon 2020 », le gouvernement occultait depuis 2018 le fait qu'allait rester pour certains contribuables une TH résiduelle en raison des effets taux.

Ceci pouvait aussi être entraîné des situations « incompréhensibles » pour les contribuables eux-mêmes, dès lors que, par exemple, un déménagement les amenait à quitter une commune où ils bénéficiaient d'un dégrèvement « total » en raison d'une stabilité du taux global sur le territoire de cette commune, et, qu'allant résider dans une commune qui avait connu, elle, une hausse de ce taux global, ils devaient acquitter dans cette nouvelle commune une TH marginale, en 2020, ou en 2021, (en fonction de la date du déménagement) etc..., et ce, même si la commune avait accru son taux de TH en 2018 par exemple.

On peut comprendre que le gouvernement et le parlement aient souhaité éviter cette situation et donc modifier la loi. Mais pourquoi dire que c'est la loi initiale de 2018 qui l'avait prévu alors que c'est faux ?

Observons en outre que si la loi de finances pour 2018 avait prévu cette situation, il est probable que les communes et les EPCI qui ont accru leur taux de TH entre 2017 et 2019 ne l'auraient pas fait, et aurait mobilisé en lieu et place de la TH les taxes foncières. La ressource supplémentaire leur serait aujourd'hui acquise. Et un rattrapage en 2021 sur le taux de TFB de la perte de rendement du taux TH n'est pas équivalent : les résidences secondaires, les contribuables non visés par la mesure LF 2018 continueraient en 2020 à « payer » la hausse du taux de TH, et à supporter en plus une possible élévation du taux de TFB.

S'agissant d'une mesure nouvelle décidée par l'Etat, est-il normal que le coût de celle-ci soit mis à la charge des collectivités ?

3. LA SITUATION UBUESQUE ENTRAINEE POUR CERTAINS TERRITOIRES

Si l'on est obligé d'admettre la légitimité du législateur pour imposer aux communes et aux EPCI une reprise sur des ressources existantes fonction de critères³, le dispositif adopté dysfonctionne totalement dans le cas suivant :

Prenons un EPCI (par exemple) qui a augmenté son taux de TH entre 2017 et 2019 (et qui va donc subir un prélèvement sur ces recettes en 2020). Supposons que cette hausse du taux de TH intercommunal ait pour contrepartie une baisse des taux des communes membres de cet EPCI. L'EPCI, ayant augmenté son taux de TH, subira en 2020 un prélèvement sur ces ressources sans contrepartie majorante sur les ressources fiscales des communes.

Ainsi, et en ce cas, alors que la pression fiscale en 2019 aura été égale à celle de 2017 (de manière consolidée communes + EPCI), mais simplement distribuée de manière différente entre les communes et l'EPCI entre ces deux exercices, l'EPCI subira un prélèvement correspondant à sa variation de taux d'imposition, nonobstant le fait que les communes auront baissé leur propre taux de TH à due concurrence de la hausse du taux intercommunal.

Au fond, on va prélever des ressources liées à un effet taux d'un côté, sans tenir compte de l'effet taux en sens inverse de l'autre. On prélève en fait des ressources fiscales ... qui n'existent pas.

3.1. LE DEBAT PARLEMENTAIRE AVAIT POURTANT MIS EN EXERGUE CE PROBLEME

Lors de la séance du 18 octobre 2019, cette question a en effet été débattue à l'Assemblée Nationale :

« M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, des communes ont baissé ou augmenté leur taux pour des raisons de lissage, tout simplement. D'autres l'ont baissé en raison d'un transfert de nouvelles compétences en 2018 et 2019 vers l'intercommunalité. Il existe aussi quelques cas de rétrocession. La variation à la hausse ou à la baisse n'est donc pas nécessairement liée à un mode de gestion : elle peut l'être à une réorganisation entre les communes et les intercommunalités.

En prenant pour année de référence 2017 sans tenir compte, par exemple, des relations entre les communes et les intercommunalités, vous aboutissez à des absurdités.

Si un accord est trouvé au sein d'une intercommunalité en matière de fiscalité professionnelle unique – FPU –, la durée maximale d'unification des taux étant de douze ans, une commune dont le taux était très élevé le baissera chaque année pour rejoindre la moyenne pondérée de toutes les communes. Pourquoi prendre pour année de référence 2017 et non 2020, alors que le taux sera plus bas ?

³ C'est dorénavant un phénomène assez courant soit via la contribution au redressement des finances publiques soit via le FPIC ou le FSRIF, soit via les mécanismes de péréquation horizontaux internes à la DGF. Le Conseil Constitutionnel vient d'ailleurs de préciser dans sa décision relative à la LFI 2020 qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparable ».

Quid aussi des EPCI en fiscalité additionnelle, monsieur le secrétaire d'État ? Hier, vous avez déclaré que vous joueriez sur l'allocation compensatrice : non, pas dans le cas des EPCI en fiscalité additionnelle. Or je vous rappelle qu'un quart des EPCI en fiscalité propre sont encore en fiscalité additionnelle.

Pourriez-vous nous éclairer sur tous ces problèmes que vous ne résolvez pas ? Je le répète : votre démarche conduit à des aberrations et à des injustices.

M. le président. Nous allons passer au vote.

M. Charles de Courson. Pourquoi M. le secrétaire d'État ne répond-il pas ?

... »

3.2. LA SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL CONCERNANT CES DISPOSITIONS

Le Conseil Constitutionnel a été saisi de ce problème par les députés et sénateurs.

Ainsi la saisine par 60 députés membres des groupes Socialistes et Apparentés, France Insoumise et Gauche Démocrate et Républicaine indiquait-elle : « ce mécanisme ne tient pas compte des transferts de fiscalité qui ont pu intervenir entre communes et EPCI à fiscalité propre en 2017 et 2019. En effet prenons l'exemple d'une communauté de communes qui a voté en 2018 une augmentation de son taux de TH en contrepartie d'une diminution corrélative des taux de TH communaux votés par les communes. L'objectif de ce « pacte financier » est de procéder à une substitution fiscale de la communauté de communes aux communes tout en stabilisant la pression fiscale sur le territoire de l'EPCI. Le produit de cette hausse de taux sera donc repris en 2020 à la communauté de communes, au bénéfice de l'Etat, quand le montant du dégrèvement versé⁴ aux communes sera ajusté à la baisse. L'équilibre financier de la communauté de communes pourrait donc être fortement remis en cause. »⁵

Dans son mémoire en réponse, le gouvernement semble avoir confondu la situation ici décrite de la situation prévalant à partir de 2021. Dans ces observations transmises au Conseil Constitutionnel, le gouvernement écrivait en effet :

*« Cette analyse n'est pas remise en cause par l'exemple, donné par les auteurs du recours, d'un pacte financier par lequel l'ensemble des communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres auraient convenu conjointement d'une baisse des taux des premières en contrepartie d'une hausse équivalente de taux par le second, en 2018 et 2019. Dans une telle situation, l'EPCI ne bénéficierait certes d'aucune compensation au titre de la hausse du taux de la taxe, mais la baisse de taux décidée concomitamment par les communes n'aurait pas davantage d'incidence sur le montant de la compensation qui leur est due. Le choix du législateur financier ne priverait ni les communes membres ni l'EPCI d'une part substantielle de leurs recettes de fonctionnement. **Au surplus, une telle hypothèse, qui procède du libre choix des communes et EPCI concernés, apparaît tout à fait marginale, à supposer qu'elle existe dans les faits** ».*

⁴ La prise en charge par l'Etat de la TH communale due par les contribuables totalement dégrévés est égale au produit des bases nettes 2020 par le taux d'imposition 2019, en baisse par rapport à 2017. La commune ne reçoit pas plus que son produit de TH voté.

⁵https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019796dc/2019796dc_deputes2.pdf, page 5.

Evoquant la compensation, le gouvernement fait incontestablement référence à la situation existant à partir de 2021 et non au prélèvement institué pour la seule année 2020. On peut, d'autre part, être surpris par la fin de phrase : « à supposer qu'elle existe dans les faits », alors même que cette question avait été débattue en séance à l'Assemblée Nationale, et que l'on aurait pu attendre du gouvernement qu'il en vérifie la réalité afin de répondre précisément face au Conseil Constitutionnel. Ceci semble pour le moins léger.

La décision du Conseil Constitutionnel fait elle-même « comme si » le prélèvement sur recettes de l'EPCI était mécaniquement compensé par une recette excédentaire pour la commune en 2020 : *« pour l'imposition au titre de l'année 2020, la perte pour les communes comme pour les établissements publics de coopération intercommunale du produit de la taxe d'habitation est compensée par l'État en prenant en compte le taux de cette taxe appliqué en 2017 sans tenir compte des hausses et baisses intervenues depuis lors. Par conséquent, dans l'hypothèse où des communes et leur établissement public de coopération intercommunale auraient procédé en 2018 ou 2019 à un transfert de fiscalité se traduisant par des baisses et hausses corrélées du taux de la taxe d'habitation, ce transfert de fiscalité entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale serait sans influence sur le montant global de la compensation attribué à l'ensemble de ces collectivités territoriales en 2020 ».*

On ne peut quand même qu'être surpris par la dernière phrase de cette décision : la loi n'a prévu, dans la situation ici rappelée, aucune compensation entre le prélèvement subi par l'EPCI et une éventuelle majoration de ressources communales. 2020 n'est pas une année de « compensation », c'est 2021. 2020 est l'année de la fin de la mise en œuvre du dispositif introduit en LFI 2018.

En 2020, dans notre exemple, les contribuables communaux verront leur dégrèvement calculé avec le taux de TH communal de 2019 (puisqu'il est plus faible que celui de 2017). Les communes percevront un produit de TH égal aux bases 2020 par le taux 2019, dont une partie sera réglée directement par les contribuables (les « non dégrévés ») et une autre partie financée par l'Etat via le dégrèvement accordé aux contribuables dégrévés. Aucune compensation, a fortiori prenant en compte les taux 2017, n'existe.

Les EPCI, eux, percevront les ressources de TH calculées à partir des bases 2020 et des taux 2019, dans les mêmes conditions que les communes, mais subiront en plus et pour cette seule année le prélèvement ci-dessus présenté. Même dans le cas où le taux global 2019 (communes + EPCI) est égal au taux global 2017 (pas d'élévation de la pression fiscale) mais où sa partition entre communes et EPCI diffère en 2019 de celle observée en 2017, **un prélèvement sera opéré sur les ressources au titre d'une élévation de la pression fiscale qui n'existe pas.**

4. COMMENT CORRIGER CETTE SITUATION ?

4.1. CETTE SITUATION EXISTE ET ENTRAINE DES DIFFICULTES MAJEURES : L'EXEMPLE DE LA CC DU COUSERANS (ARIEGE)

La communauté de communes du Couserans résulte de la fusion de 8 EPCI préexistants à fiscalité propre. Dans le cadre de cette fusion, puis d'une option FPU, la fraction de taux intercommunal de TH a été fortement accrue entre 2017 et 2019, alors même que la fiscalité globale est restée quasi inchangée (taux EPCI + taux moyens communes + EPCI), les communes réduisant leur propre taux de TH. **Une part de cette augmentation est d'ailleurs due au processus de rebasage du taux de TH communal prévu par la loi** (et donc imposé à l'EPCI et aux communes membres) **lors d'une option FPU** (transfert de la fraction communale de l'ancien taux de TH du département au moment de la réforme de la TP).

En 2019, la communauté dispose de bases nettes de TH de 44 860 k€, au sein desquelles 11 600 k€ relèvent du dégrèvement (65% cette année-là) loi de finances pour 2018. En équivalent dégrèvement 2020 (100% cette année-là) le volume des bases dégrévées est de $11\,600 / 65\% \times 100\%$ soit 18 000 k€ environ (après prise en compte d'une actualisation de 0,9%).

Le taux moyen pondéré global est quasi stable entre 2017 et 2019 : il est de l'ordre de 22,14% les deux années. Mais la distribution entre le niveau communal et le niveau intercommunal est totalement différente entre ces deux exercices : le taux moyen pondéré global est de l'ordre de 13,60% pour les communes en 2017 et de 9,08 % en 2019. Pour la communauté, ce taux moyen (la communauté est en phase d'harmonisation et a opté pour la FPU en 2018) est lui de 8,54% en 2017 et de 13,06% en 2019.

Pourtant et alors même que les taux d'imposition sont remarquablement stables, le prélèvement introduit en LFI 2020 va conduire à priver la communauté à hauteur de 800 k€ de ressources fiscales.

Ce prélèvement est largement abusif dans la mesure où l'augmentation du taux de TH de la communauté a comme contrepartie une diminution des taux de TH communaux. En effet, on constate que le taux moyen pondéré de TH consolidé sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes est resté stable : la pression fiscale sur les contribuables de taxe d'habitation est globalement stable sur le territoire, et l'augmentation du taux de TH communautaire correspond à une substitution fiscale de la communauté aux communes (voir tableaux en annexes).

Le montant du prélèvement applicable à la communauté en application des dispositions de la LFI 2020 est donc disproportionné au regard des évolutions du taux de TH consolidé sur chacune des communes. Le calcul du prélèvement, non à partir de chacun des taux de TH communal et communautaire pris séparément, mais à partir du taux de TH effectif consolidé (commune et EPCI) par commune, conduirait à un montant compris entre 15 k€ et 20 k€ (voir annexes).

Pour la communauté de communes Couserans-Pyrénées l'impact de ces dispositions est exorbitant, puisque la mise en œuvre du prélèvement sur la communauté en 2020 devrait nécessairement être financée par une augmentation de la pression fiscale sur les contribuables, et donc par une hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties que l'on peut estimer à 2,2 points (et non 2,2%) en fonction de l'hypothèse concernant le poids des bases TH dégrévées :

Impact du prélèvement TH 2020 communautaire sur le taux de TFB communautaire

Prélèvement 2020	806 422
/ Hypothèse* bases nette TFB 2020	36 972 800
= Variation en point du taux de TFB CCCP nécessaire pour financer le prélèvement	2,2%

4.2. COMMENT SORTIR DE CETTE SITUATION INJUSTE ET CONTRAIRE A L'OBJECTIF POURSUIVI ?

Il est inenvisageable de penser corriger cette situation (perte de 0,8 M€ dans notre exemple) via une diminution à due concurrence des attributions de compensations. Pour ce faire, il faudrait en effet que les communes disposent d'une manne allouée par l'Etat en 2020 de 0,8 M€, constituant un excédent de ressources libre d'emploi, pouvant financer une diminution de leur AC. Or, rien de tel n'est prévu cette année-là : les communes auront strictement leur produit de TH correspondant aux bases 2020 multipliées par leur taux 2019, sans aucune bonification.

Le gouvernement, puis la majorité parlementaire, puis le Conseil constitutionnel ont confondu la situation particulière à l'exercice 2020 avec celle qui prévaudra à compter de 2021. Or, celle-ci n'est pas celle-là.

S'il appartenait au législateur et au gouvernement de s'entendre sur la mise en place d'un ticket modérateur (et donc de décider d'imputer au bloc communal le financement d'une mesure nouvelle décidé par l'ETAT) en cas de hausse de la pression fiscale, il semble ubuesque que ce ticket modérateur puisse intervenir lorsqu'il n'y a pas eu de hausse de pression fiscale globale.

Certes la loi est votée. Mais il existe des précédents correcteurs. En LFI pour 2018, un mécanisme de prélèvement sur la DCRTP avait été institué. Le Premier Ministre prit l'engagement par courrier auprès des élus de ne pas appliquer cette réduction de DCRTP, la loi de finances pour 2019 venant adapter la législation après coup. Cette mesure, favorable aux bénéficiaires, ne relevait pourtant pas d'une erreur manifeste d'appréciation, mais de la volonté d'assouplir les dispositions de la LFI.

Il serait particulièrement opportun qu'une mesure de dispense de même nature soit engagée le plus rapidement possible, dans le cadre de la préparation de la clause de revoyure de la réforme de la TH à laquelle s'est engagé le gouvernement.

Si la locution latine bien connue « *Errare Humanum est* » peut s'appliquer ici, il ne faudrait pas oublier de la citer intégralement : « *Errare humanum est, perseverare diabolicum* »

ANNEXES

	Taux communes		Taux EPCI		Taux consolidé		Variation taux TH consolidé 2017-2019 (en points)
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	
AIGUES-JUNTES	10,05%	8,55%	13,04%	14,54%	23,09%	23,09%	0,00%
ALEU	11,92%	7,87%	8,76%	13,12%	20,68%	20,99%	0,31%
ALLIERES	7,29%	5,79%	13,04%	14,54%	20,33%	20,33%	0,00%
ALOS	9,25%	4,35%	7,94%	12,84%	17,19%	17,19%	0,00%
ALZEN	14,49%	12,99%	13,04%	14,54%	27,53%	27,53%	0,00%
ANTRAS	8,09%	3,12%	7,83%	12,81%	15,92%	15,93%	0,01%
ARGEIN	13,36%	8,39%	7,83%	12,81%	21,19%	21,20%	0,01%
ARRIEN EN BETHMALE	12,18%	7,21%	7,83%	12,81%	20,01%	20,02%	0,01%
ARROUT	10,23%	5,26%	7,83%	12,81%	18,06%	18,07%	0,01%
AUCAZEIN	13,11%	8,14%	7,83%	12,81%	20,94%	20,95%	0,01%
AUDRESSEIN	12,79%	7,82%	7,83%	12,81%	20,62%	20,63%	0,01%
AUGIREIN	9,58%	4,85%	7,83%	12,81%	17,41%	17,66%	0,25%
AULUS LES BAINS	9,71%	6,02%	9,75%	13,45%	19,46%	19,47%	0,01%
BAGERT	7,99%	6,07%	12,41%	14,33%	20,40%	20,40%	0,00%
BALACET	15,35%	10,38%	7,83%	12,81%	23,18%	23,19%	0,01%
BALAGUERES	10,88%	6,21%	7,83%	12,81%	18,71%	19,02%	0,31%
BARJAC	6,71%	4,79%	12,41%	14,33%	19,12%	19,12%	0,00%
BEDEILLE	5,04%	3,12%	12,41%	14,33%	17,45%	17,45%	0,00%
BETCHAT	11,64%	8,57%	10,68%	13,76%	22,32%	22,33%	0,01%
BETHMALE	11,95%	6,98%	7,83%	12,81%	19,78%	19,79%	0,01%
BIERT	12,51%	8,49%	8,76%	13,12%	21,27%	21,61%	0,34%
BONAC IRAZEIN	15,17%	10,20%	7,83%	12,81%	23,00%	23,01%	0,01%
BORDES-UCHENTEIN	10,00%	5,03%	7,83%	12,81%	17,83%	17,84%	0,01%
BOUSSENAC	10,89%	6,54%	8,76%	13,12%	19,65%	19,66%	0,01%
BUZAN	11,06%	6,09%	7,83%	12,81%	18,89%	18,90%	0,01%
CADARCET	8,60%	7,10%	13,04%	14,54%	21,64%	21,64%	0,00%
CASTELNAU DURBAN	11,46%	9,96%	13,04%	14,54%	24,50%	24,50%	0,00%
CASTILLON EN COUSERANS	15,06%	10,34%	7,83%	12,81%	22,89%	23,15%	0,26%
CAUMONT	14,31%	8,42%	6,45%	12,35%	20,76%	20,77%	0,01%
CAZAVET	10,47%	7,40%	10,68%	13,76%	21,15%	21,16%	0,01%
CERIZOLS	9,69%	7,77%	12,41%	14,33%	22,10%	22,10%	0,00%
CESCAU	12,57%	7,97%	7,83%	12,81%	20,40%	20,78%	0,38%
CLERMONT	10,00%	5,30%	7,94%	12,84%	17,94%	18,14%	0,20%
CONTRAZY	9,11%	7,19%	12,41%	14,33%	21,52%	21,52%	0,00%
COUFLENS	13,09%	9,16%	9,75%	13,45%	22,84%	22,61%	-0,23%
DURBAN SUR ARIZE	10,28%	8,78%	13,04%	14,54%	23,32%	23,32%	0,00%
ENCOURTECH	6,93%	2,23%	7,94%	12,84%	14,87%	15,07%	0,20%
ENGOMER	13,65%	9,61%	7,83%	12,81%	21,48%	22,42%	0,94%
ERCE	19,35%	15,66%	9,75%	13,45%	29,10%	29,11%	0,01%
ERP	8,09%	3,53%	7,94%	12,84%	16,03%	16,37%	0,34%
ESPLAS DE SEROU	9,99%	8,49%	13,04%	14,54%	23,03%	23,03%	0,00%
EYCHEIL	12,62%	6,73%	6,45%	12,35%	19,07%	19,08%	0,01%
FABAS	8,96%	7,04%	12,41%	14,33%	21,37%	21,37%	0,00%
GAJAN	9,18%	5,40%	10,68%	13,76%	19,86%	19,16%	-0,70%
GALEY	10,62%	6,47%	7,83%	12,81%	18,45%	19,28%	0,83%
ILLARTEIN	12,76%	7,79%	7,83%	12,81%	20,59%	20,60%	0,01%
LA BASTIDE DE SEROU	13,33%	12,14%	13,04%	14,54%	26,37%	26,68%	0,31%
LA BASTIDE DU SALAT	8,00%	4,93%	10,68%	13,76%	18,68%	18,69%	0,01%
LACAVE	9,36%	6,29%	10,68%	13,76%	20,04%	20,05%	0,01%
LACOURT	8,88%	3,98%	7,94%	12,84%	16,82%	16,82%	0,00%
LARBONT	12,67%	11,71%	13,04%	14,54%	25,71%	26,25%	0,54%
LASSERRE	9,45%	7,53%	12,41%	14,33%	21,86%	21,86%	0,00%
LE PORT	11,14%	6,90%	8,76%	13,12%	19,90%	20,02%	0,12%
LE SECURE	10,98%	6,85%	7,94%	12,84%	18,92%	19,69%	0,77%
LORP SENTARAILLE	11,92%	6,03%	6,45%	12,35%	18,37%	18,38%	0,01%
MASSAT	18,26%	14,33%	8,76%	13,12%	27,02%	27,45%	0,43%
MAUVEZIN DE PRAT	7,78%	4,71%	10,68%	13,76%	18,46%	18,47%	0,01%
MAUVEZIN DE SAINTE CROIX	5,96%	4,04%	12,41%	14,33%	18,37%	18,37%	0,00%
MERCENAC	14,00%	10,93%	10,68%	13,76%	24,68%	24,69%	0,01%
MERIGON	9,04%	7,12%	12,41%	14,33%	21,45%	21,45%	0,00%
MONTAGAGNE	9,26%	7,76%	13,04%	14,54%	22,30%	22,30%	0,00%
MONTARDIT	12,68%	10,76%	12,41%	14,33%	25,09%	25,09%	0,00%
MONTEGUT EN COUSERANS	8,96%	4,26%	7,94%	12,84%	16,90%	17,10%	0,20%
MONTELS	7,47%	5,97%	13,04%	14,54%	20,51%	20,51%	0,00%
MONTE SQUIEU AVANTES	11,13%	6,23%	7,94%	12,84%	19,07%	19,07%	0,00%
MONTGAUCH	5,04%	1,97%	10,68%	13,76%	15,72%	15,73%	0,01%
MONTJOIE EN COUSERANS	13,06%	7,17%	6,45%	12,35%	19,51%	19,52%	0,01%
MONTSERON	10,31%	8,81%	13,04%	14,54%	23,35%	23,35%	0,00%
MOULIS	11,30%	5,41%	6,45%	12,35%	17,75%	17,76%	0,01%
NECUS	6,62%	5,12%	13,04%	14,54%	19,66%	19,66%	0,00%
ORGIBET	10,04%	5,07%	7,83%	12,81%	17,87%	17,88%	0,01%
OUST	14,92%	11,59%	9,75%	13,45%	24,67%	25,04%	0,37%
PRAT BONREPAUX	13,69%	10,62%	10,68%	13,76%	24,37%	24,38%	0,01%
RIMONT	12,81%	11,51%	13,04%	14,54%	25,85%	26,05%	0,20%
RIVERENERT	8,72%	3,82%	7,94%	12,84%	16,66%	16,66%	0,00%
SAINT GIRON	16,57%	10,68%	6,45%	12,35%	23,02%	23,03%	0,01%
SAINT LARY	10,69%	5,72%	7,83%	12,81%	18,52%	18,53%	0,01%
SAINT LIZIER	18,19%	11,12%	6,45%	12,35%	24,64%	23,47%	-1,17%
SAINTE CROIX VOLVESTRE	6,13%	4,21%	12,41%	14,33%	18,54%	18,54%	0,00%
SALSEIN	10,48%	5,51%	7,83%	12,81%	18,31%	18,32%	0,01%
SEIX	18,06%	14,37%	9,75%	13,45%	27,81%	27,82%	0,01%
SENTEIN	14,48%	9,71%	7,83%	12,81%	22,31%	22,52%	0,21%
SENTENAC DE SEROU	8,33%	6,83%	13,04%	14,54%	21,37%	21,37%	0,00%
SENTENAC D'OUST	9,71%	6,02%	9,75%	13,45%	19,46%	19,47%	0,01%
SOR	10,53%	5,56%	7,83%	12,81%	18,36%	18,37%	0,01%
SOUËIX	9,63%	5,94%	9,75%	13,45%	19,38%	19,39%	0,01%
SOULAN	14,79%	10,44%	8,76%	13,12%	23,55%	23,56%	0,01%
ST JEAN DU CASTILLONNAIS	13,95%	8,98%	7,83%	12,81%	21,78%	21,79%	0,01%
TAURIGNAN CASTET	8,48%	5,41%	10,68%	13,76%	19,16%	19,17%	0,01%
TAURIGNAN VIEUX	7,99%	4,92%	10,68%	13,76%	18,67%	18,68%	0,01%
TOURTOUSE	7,24%	5,32%	12,41%	14,33%	19,65%	19,65%	0,00%
USTOU	15,55%	12,08%	9,75%	13,45%	25,30%	25,53%	0,23%
VILLENEUVE	11,24%	5,74%	7,83%	12,81%	19,07%	18,55%	-0,52%

