

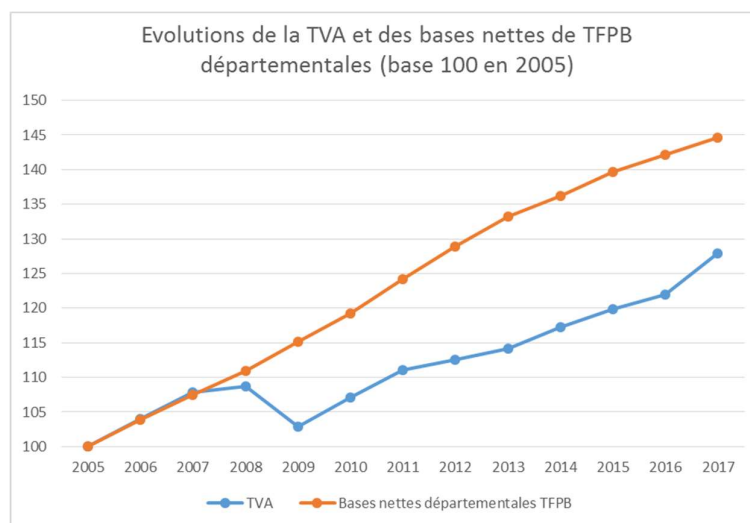
Réforme fiscale : alerte sur les conséquences financières pour les départements du remplacement de la taxe foncière départementale par une fraction de TVA nationale

Dans le cadre de la suppression totale de la taxe d'habitation perçue par le bloc communal, le projet du gouvernement présenté le 18 juin 2019 vise à remplacer intégralement, dès 2021, la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements par une fraction équivalente de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Dans cette hypothèse, **les départements ne disposeraient plus d'aucun levier fiscal, conduisant cette catégorie de collectivités dans une impasse budgétaire dès le prochain retournement de conjoncture.**

Ainsi, les départements perdraient :

- leur pouvoir de taux (le taux moyen de TFPB des départements métropolitains, hors Paris, constaté en 2018 est de 19,58 %, alors que le taux plafond s'élevait à 40,90 %) ;
- le lien fiscal avec leur territoire : la TFPB est une recette dynamique et représentative du développement du territoire et de la croissance de la population alors que la TVA est une recette certes dynamique, mais elle est sensible aux à-coups de l'activité économique (Cf crise économique de 2009) et déconnectée du territoire ;
- une recette pérenne et prévisible au profit d'une recette sensible à la conjoncture économique s'inscrivant dans un panier de ressources moins dynamique et plus volatil qu'en 2010, date de mise en œuvre de la précédente réforme fiscale (suppression de la taxe professionnelle).



Une dépendance accrue à des recettes volatiles

Avec le remplacement de la taxe foncière par de la TVA, **la part des recettes sensibles à la conjoncture atteindrait en moyenne 58 % des recettes de fonctionnement des départements**, sachant que les autres recettes, composées majoritairement de dotations et subventions, ne sont pas modulables en cas de crise économique.

L'exposition des départements à des recettes liées à la conjoncture économique globale, au marché immobilier, ou dont l'évolution apparaît incertaine est détaillée ci-après, sur la base des données connues pour 2018 :

| | Montants 2018 en M€ | Part des recettes réelles en % |
|--|------------------------------------|---|
| <i>TVA se substituant à la taxe foncière</i> | 14,49 | 22,3% |
| <i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i> | 4,20 | 6,5% |
| <i>Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i> | 11,52 | 17,7% |
| <i>Fonds de péréquation calculés à partir de recettes volatiles (DMTO, CVAE)</i> | 1,20 | 1,8% |
| <i>Taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TICPE)</i> | 6,10 | 9,4% |
| Total des recettes non modulables liées à la conjoncture économique et/ou immobilière | 37,51 | 57,7% |

| | |
|---|--------------|
| Recettes de fonctionnement total | 65,05 |
|---|--------------|

Source : DGCL, OFGL : *Les finances des collectivités locales en 2019 (sur la base des chiffres indiqués à l'annexe 2A, et aux annexes 8 et 10)*

La dynamique de l'ensemble de ces dernières années ne doit pas occulter les risques qui peuvent peser en cas de changement de cycle économique, et en particulier sur le marché immobilier. Ces risques sont particulièrement accrus pour les départements urbains.

Pour rappel, **en 2009, certains départements avaient vu leurs recettes de fiscalité immobilière fondre jusqu'à -37,5%¹. Dans le même temps, les recettes de TVA perçues par l'État diminuaient de 5,4%².**

Si un retournement similaire venait à se reproduire, les départements ne disposeraient plus d'aucun filet de sécurité pour pallier l'effondrement de leurs principales recettes, les conduisant inéluctablement dans une impasse financière.

En dehors de ces incertitudes liées à la conjoncture économique globale et au marché immobilier en particulier, **pèse également un risque que les montants de TVA alloués aux départements, sous forme de fiscalité transférée et non de fiscalité propre, puissent évoluer au gré des lois de finances.**

¹ D'après DGCL, les finances des départements en 2009.

² Source : Insee, *comptes nationaux - base 2014*.

Des conséquences non anticipées sur la péréquation

La perte de la taxe foncière pour les départements modifierait également la hiérarchie des potentiels fiscaux et financiers utilisés pour la répartition de la péréquation verticale et horizontale. Ce changement de hiérarchie des potentiels serait comparable à celui constaté en 2012 à l'occasion de la prise en compte dans les indicateurs de richesse du nouveau panier de recettes fiscales issu de la suppression de la taxe professionnelle.

Les évolutions des potentiels fiscaux des départements, issus du transfert de leur part de TFPB, iraient de -47 % pour Paris à +31 % pour l'Aisne³. Symétriquement, le transfert de la TFPB départementale vers les communes pourrait avoir des conséquences importantes sur le calcul du potentiel fiscal du bloc communal.

Préconisation

Alors que le débat sur la réforme fiscale se focalise actuellement sur leurs conséquences sur le bloc communal, l'impact sur la soutenabilité financière des départements n'est à ce stade pas évalué.

Le rapport du gouvernement ne présente qu'une unique page dédiée aux départements. Si ce rapport assure que la dynamique de TVA est supérieure à celle de la taxe foncière, c'est non seulement sur la base d'une période particulièrement favorable (2014-2018), mais en omettant que la réforme proposée consiste à supprimer l'unique levier fiscal dont les départements disposaient pour parvenir à stabiliser leurs recettes en cas de mauvaise conjoncture.

Avant l'adoption éventuelle de cette réforme, il est donc urgent **de conduire un stress-test de la situation financière des départements, globale et individuelle.**

Ce stress-test consisterait à évaluer, avec le panier de recettes fiscales proposé et en cas de retournement de conjoncture⁴, la situation financière des départements et les leviers à leur disposition pour faire face à une baisse significative de leurs recettes.

³ Cabinet Michel Klopfer, Réforme fiscale : un tsunami à venir sur la péréquation
<https://www.cabinetmichelklopfer.fr/actualite/reforme-fiscale-un-tsunami-a-venir-sur-la-perequation>

⁴ En prenant par exemple, pour référence, les évolutions constatées sur 2009.