

Réforme de la fiscalité locale : le coup de grâce pour les départements?

3 octobre 2018

Synthèse

- Après avoir enclenché la suppression de la taxe d'habitation (TH), le Gouvernement a récemment annoncé une réforme plus globale de la fiscalité locale qui affectera l'ensemble des collectivités territoriales françaises, à l'exception des régions. Cette réforme devrait être formalisée au cours du premier trimestre 2019.
- Nous considérons que l'impact financier de cette réforme devrait être globalement neutre pour les communes et intercommunalités.
- A l'inverse, nous estimons que les départements pourraient être affaiblis par une telle réforme, principalement du fait de la suppression de leur seul réel levier fiscal, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).
- Selon nous, si cette réforme ne s'accompagnait pas d'une refonte de la structure budgétaire des départements, par exemple au travers d'une réforme du financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), leur fragilité à tout retournement futur de la conjoncture économique serait alors fortement accrue.

A ce stade, les départements seraient les principaux perdants de la réforme fiscale

Selon nous, les départements seraient les principaux perdants de cette réforme de la fiscalité locale (voir graphique 1). Cet échelon territorial perdrait la quasi-totalité de son levier fiscal, dans un contexte où nous estimons déjà que la structure de leurs recettes et de leurs dépenses présente une inadéquation structurelle.

Le Gouvernement a confirmé sa volonté de mettre en œuvre une réforme de la fiscalité locale, pour l'ensemble des collectivités locales françaises (communes, intercommunalités à fiscalité propre, départements), à l'exception des régions. Cette décision découle d'une première réforme actée fin 2017 et relative à la TH sur les résidences principales, impôt perçu par le seul bloc communal (communes et intercommunalités à fiscalité propre) pour un produit total (compensations d'exonérations comprises) de 23,7 milliards d'euros en 2017, soit 22% de leurs recettes de fonctionnement (21% concernant les communes, et 25% concernant les

ANALYSTE PRINCIPAL

Romuald Goujon
Paris
(33) 1-4075-2547
Romuald.Goujon
@spglobal.com

ANALYSTES SECONDAIRES

Mehdi Fadli
Paris
(33) 1-4420-6706
mehdi.fadli
@spglobal.com

Christophe Dore
Paris
(33) 1-4420-6665
christophe.dore
@spglobal.com

Ghita Lamriki
Paris
(33) 1-4420-6709
ghita.lamriki
@spglobal.com

Loic Le Mercier
Paris
(33) 1-4075-2563
loic.lemercier
@spglobal.com

ASSISTANT DE RECHERCHE

Leo Renaudin
Paris

Réforme de la fiscalité locale: le coup de grâce pour les départements?

intercommunalités à fiscalité propre). Dans un premier temps, la mesure entrée en vigueur à compter de 2018 visait à exonérer de la TH 80% des ménages à l'horizon 2020, via une compensation par dégrèvement pour le bloc communal. Le Gouvernement a finalement annoncé ces derniers mois la suppression totale de la TH sur les résidences principales, donnant ainsi le coup d'envoi à une réforme d'ampleur de la fiscalité locale, qui devrait faire l'objet d'un projet de loi spécifique au premier trimestre 2019.

Graphique 1

Impacts potentiels de la réforme fiscale sur le cadre institutionnel et financier des collectivités locales françaises

	Régions	Départements	EPCI à fiscalité propre	Communes
Appréciation actuelle du cadre institutionnel et financier*	Très prévisible et équilibré	Evolutif mais équilibré	Très prévisible et équilibré	Très prévisible et équilibré
Tendance actuelle du cadre institutionnel et financier*	Stable	Positive	Stable	Stable
Impacts potentiels de la réforme fiscale à ce stade	Aucun	Globalement négatif	Globalement neutre	Globalement neutre

*Attribuée par S&P Global Ratings

Si les consultations et négociations se poursuivront cet automne, et bien que de nombreuses incertitudes demeurent, un premier scénario pourrait être le suivant, notamment au regard des annonces du Gouvernement début juillet, à l'occasion de la Conférence nationale des territoires (voir graphique 2) :

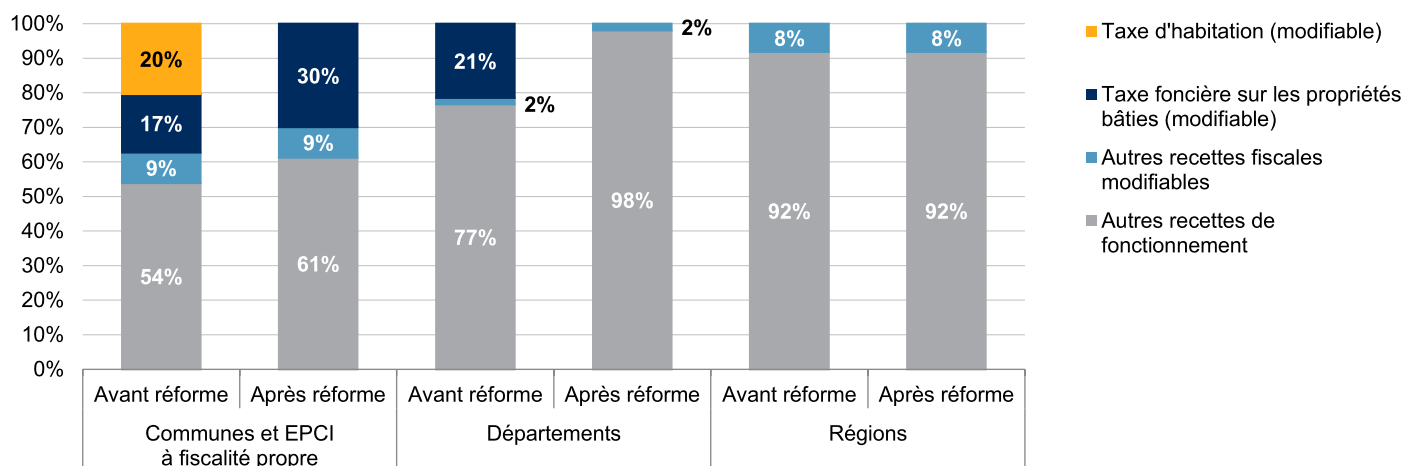
Bloc communal (communes et intercommunalités) : Celui-ci percevrait, en compensation de la TH, la TFPB actuellement perçue par les départements (14,2 milliards d'euros en 2017, soit près de 60% du produit de la TH à compenser), ainsi qu'une ressource fiscale complémentaire sans pouvoir de taux, les pistes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) départementale et d'une fraction d'impôt national (taxe sur la valeur ajoutée – TVA –, autre impôt) étant évoquées.

Départements : La perte de la TFPB (voire, en sus, de la CVAE ou d'une part de celle-ci) devrait être compensée par une fraction d'impôt national sans pouvoir de taux restant à déterminer, la contribution sociale généralisée (CSG) ou la TVA semblant être à ce stade les pistes privilégiées.

Régions : Elles ne seraient pas concernées par cette réforme de la fiscalité locale. Pour rappel, les régions ne disposent plus de fiscalité directe, leur seul levier fiscal étant la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (8% de leurs recettes de fonctionnement en 2017).

Graphique 2

Impact de la réforme sur le levier fiscal de chaque échelon territorial Exercice 2017



Source: Observatoire des finances et de la gestion publique locales pour 2017, estimations S&P Global Ratings. Copyright © 2018 by Standard & Poor's Financial Services LLC. All rights reserved.

Un impact relativement neutre pour la qualité de crédit globale du bloc communal

Le levier fiscal du bloc communal serait amoindri, la compensation de la TH devant pour partie se faire via des transferts de ressources sans pouvoir de taux (CVAE départementale, fraction de TVA, etc.), en complément de la TFPB départementale qui offrirait toujours un pouvoir de taux. Néanmoins, la part des recettes fiscales modifiables du bloc communal resterait élevée, passant de 46% du total de leurs recettes de fonctionnement (sur le périmètre des seuls budgets principaux) en 2017, à 39% environ. Cette réduction modérée du levier fiscal ne nous conduirait vraisemblablement pas à revoir notre appréciation de la flexibilité budgétaire du bloc communal, que nous considérons comme importante, notamment par rapport aux départements.

Au sein du bloc communal, la question du fléchage de la TFPB départementale se pose, entre un partage de cette ressource entre communes et intercommunalités, ou son transfert intégral aux seules communes. Si ce dernier scénario était privilégié, les intercommunalités se verraient probablement affecter une ressource sans levier fiscal (comme la CVAE départementale, ou une fraction d'impôt national en lien avec leurs compétences économiques). Les intercommunalités connaîtraient alors un net affaiblissement de leur flexibilité sur les recettes. En l'état, nous estimons toutefois que l'adéquation des ressources aux compétences des intercommunalités resterait forte en comparaison internationale.

Les recettes modifiables des départements devraient fortement se contracter, la flexibilité de leurs recettes étant déjà très modérée

Nous continuons de considérer l'échelon départemental comme la strate territoriale la moins solide financièrement, situation qui pourrait être accentuée par cette réforme, et la perte de leur

Réforme de la fiscalité locale: le coup de grâce pour les départements?

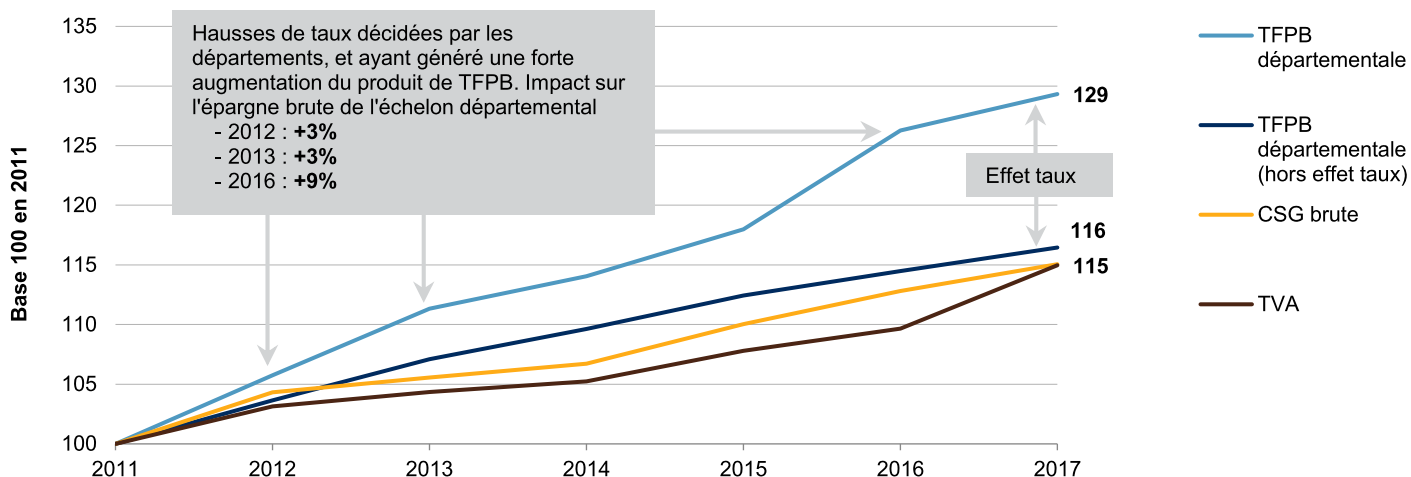
seul levier fiscal significatif. S&P Global Ratings a assorti fin 2017 le cadre institutionnel des départements d'une tendance positive, du fait d'un contexte économique, financier et institutionnel relativement plus favorable. Ce contexte est marqué par la stabilisation des dotations de l'Etat, la mise en œuvre des contrats de maîtrise des dépenses publiques, mais également des cycles économique et immobilier favorables se traduisant notamment par des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en forte hausse, ainsi qu'un ralentissement de certaines dépenses sociales, et des compensations financières accrues pour le mineurs non accompagnés (MNA).

Néanmoins, les départements restent marqués par une inadéquation structurelle entre les dépenses et les recettes départementales, et une vulnérabilité à un retournement de conjoncture (en particulier sur le marché de l'immobilier). Nous considérons que la flexibilité des recettes départementales apparaît comme très modérée, et que leur dynamisme dépend en grande partie de facteurs exogènes et volatils. D'autre part, les ressources nouvelles octroyées aux départements depuis 2014 et les mesures ponctuelles de soutien par l'Etat n'ont qu'en partie contrebalancé la sous-compensation persistante des dépenses sociales et la baisse des concours financiers de l'Etat entre 2014 et 2017.

Cette réforme de la fiscalité locale conduirait les départements à perdre leur seule ressource fiscale associée à un pouvoir de taux significatif. Le poids de leurs recettes fiscales modifiables passerait de 23% des recettes de fonctionnement en 2017, à environ 2% après réforme, autour des seules taxe d'aménagement et taxe sur la consommation finale d'électricité. En outre, les départements ont eu significativement recours au levier fiscal de la TFPB ces dernières années (voir graphique 3) afin de compenser le dynamisme des dépenses sociales, ainsi que la baisse des dotations de l'Etat. En 2016, les hausses de taux ont par exemple conduit à une augmentation du produit de la TFPB départementale de plus de 5%, soit près de 700 millions d'euros de recettes supplémentaires (équivalent à 9% de l'épargne brute de l'échelon départemental).

Graphique 3

La taxe foncière sur les propriétés bâties, une ressource bien plus dynamique pour les départements que la TVA et la CSG



Sources: Observatoire des finances et de la gestion publique locales, rapports à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, lois de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'Etat.

Copyright © 2018 by Standard & Poor's Financial Services LLC. All rights reserved.

Réforme de la fiscalité locale: le coup de grâce pour les départements?

Sur la période 2011-2017, il apparaît que la dynamique des recettes liées à la TFPB départementale est supérieure à celle des potentielles recettes de substitution que seraient la CSG ou la TVA. Le produit de la TFPB départementale a progressé à un rythme dynamique de +4,4% par an en moyenne (notamment du fait de hausses de taux significatives en 2012, 2013 ou 2016), contre +2,4% par an en moyenne pour la CSG comme la TVA. Hors effet taux, et en considérant uniquement l'effet « bases fiscales », le produit de TFPB progresse également à un rythme légèrement supérieur à celui de la CSG et de la TVA, à +2,6% par an en moyenne. Le recours au levier fiscal a largement contribué au maintien par les départements d'un taux d'épargne brute supérieur à 10% sur cette période.

Une qualité de crédit fragilisée pour les départements ?

Selon nous, la réforme de la fiscalité locale pourrait fragiliser la qualité de crédit de la strate départementale, du fait des risques d'une réduction de leur flexibilité budgétaire, d'un affaiblissement de leur cadre institutionnel, et d'une détérioration de leurs performances budgétaires ou d'un accroissement de leur volatilité à plus long terme.

Flexibilité budgétaire

Nous apprécions le niveau de flexibilité budgétaire de manière individuelle pour chaque département, au travers de la flexibilité de ses recettes, mais également au regard de sa capacité à ajuster ses dépenses, en fonctionnement comme en investissement. Cette flexibilité budgétaire est limitée pour la plupart des départements, principalement du fait de dépenses de fonctionnement rigides, ainsi que d'une flexibilité sur les recettes très modérée. En l'état, la réforme fiscale envisagée affaiblirait considérablement cette flexibilité sur les recettes, en supprimant toute possibilité pour les départements d'accroître leurs ressources via la fiscalité (en-dehors de recettes mineures représentant 2% de leurs recettes de fonctionnement). L'échelon départemental deviendrait celui disposant du plus faible levier fiscal parmi les collectivités territoriales françaises, quand les recettes et les dépenses de cet échelon restent extrêmement sensibles aux cycles économiques. En conséquence, notre appréciation de la flexibilité budgétaire présenterait le risque d'être revue à la baisse pour certains départements.

Cadre institutionnel des départements français

Nous jugeons ce cadre comme « évolutif mais équilibré », soit un score actuellement de '3' sur une échelle allant de '1' (score le plus élevé) à '6' (score le plus faible) – contre '2' pour le bloc communal et les régions –, et nous assortissons notre appréciation d'une tendance « positive ». Celle-ci pourrait être revue à « stable », voire à « négative », si la réforme de la fiscalité locale conduisait à supprimer tout levier fiscal pour les départements sans mesures de compensation importantes. Toutefois, le score du cadre institutionnel présente selon nous peu de risques d'être revu à la baisse à court terme et en l'état, la capacité de levier fiscal constituant seulement l'un des différents éléments concourant à son appréciation.

Performances budgétaires

A plus long terme, ce scénario de réforme de la fiscalité locale pourrait également nous amener à potentiellement revoir à la baisse notre appréciation des performances budgétaires individuelles de certains départements, dans l'hypothèse d'un contexte macroéconomique moins favorable, voire d'un retournement de la conjoncture. Suite à la crise financière de 2008-2009, les

Réforme de la fiscalité locale: le coup de grâce pour les départements?

départements ont été confrontés à un violent effet de ciseau, du fait de dépenses sociales en forte hausse (comme le revenu de solidarité active ou RSA, corrélé à l'évolution du taux de chômage) conjuguées à des recettes fiscales directement affectées, tels les DMTO, qui s'étaient alors effondrées. Si un tel contexte venait à se reproduire, et sans possibilité de recourir au levier fiscal, les départements ne disposeraient pas d'autre variable d'ajustement budgétaire que l'investissement, a fortiori après avoir déjà réalisé d'importantes économies sur leurs dépenses de fonctionnement durant la période de contraction des dotations d'Etat (2014-2017).

Les incertitudes : risques et facteurs d'amélioration

Nous relevons enfin que plusieurs éléments pourraient atténuer ou renforcer l'impact négatif lié à la perte de la TFPB pour les départements. La réforme du financement des AIS, qui avait été évoquée fin 2017 comme un objectif de moyen terme par le Gouvernement, pourrait constituer un élément favorable dans notre appréciation de la situation des départements, alors que les trois principales dépenses constituant les AIS (l'allocation personnalisée d'autonomie-APA-, la prestation de compensation du handicap-PCH- et le RSA) restent structurellement sous-compensées. La question d'une recentralisation du financement du RSA continue de se poser après l'échec des discussions menées en 2016 entre l'Etat et les départements et pourrait, selon les modalités arrêtées, atténuer la vulnérabilité des budgets départementaux aux cycles économiques.

Nous comprenons des dernières annonces du Gouvernement que la réforme de la fiscalité locale ne donnerait pas lieu à des compensations sous la forme de dotations figées versées par l'Etat (voire en baisse, comme récemment pour la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle-DCRTP), comme cela avait notamment pu être le cas dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle de 2010. De telles modalités de compensation, rigidifiant les recettes départementales, pourraient avoir un impact négatif sur notre appréciation du cadre institutionnel et financier des départements, et sur leur qualité de crédit.

Rapports associés

- Collectivités françaises : l'investissement sans l'endettement ?, 3 octobre 2018
- Public Finance System Overview: French Regions, 30 juillet 2018
- Public Finance System Overview: French Departments And Departmental Syndicates, 30 juillet 2018
- Public Finance System Overview: French Cities, Intercities, And Municipal Syndicates, 30 juillet 2018
- Do French Intercities Institutionally Present More Risk For Investors Than Other French Local And Regional Governments ?, 6 mars 2018
- Collectivités locales française : les besoins d'emprunt devraient rester à des niveaux historiquement bas, 22 février 2018
- Pourquoi S&P Global Ratings a relevé les notes de trois Départements français ?, 21 novembre 2017
- Green Bonds Are Increasingly Expanding France's Public Sector Investor Base, 26 septembre 2017
- Vers un recours croissant des collectivités locales aux billets de trésorerie, 31 mai 2016

Réforme de la fiscalité locale: le coup de grâce pour les départements?

Aucun contenu (y compris les notations, l'analyse de crédit qui s'y rapporte ainsi que les données, modèles, logiciels et autres applications ou résultats qui en découlent) ou partie de contenu (le Contenu) ne peut être modifié, désassemblé, reproduit ou distribué sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, ou stocké dans une base de données ou un système d'extraction, sans autorisation écrite préalable de Standard & Poor's Financial Services LLC ou des entités qui lui sont affiliées (collectivement dénommées S&P). Toute utilisation du Contenu à des fins non autorisées ou illégales est proscrite. Ni S&P, ni ses fournisseurs, ni encore leurs dirigeants sociaux, préposés, actionnaires ou mandataires (collectivement les Parties S&P) n'accordent aucune garantie quant à l'exactitude, l'exhaustivité, l'actualité ou la disponibilité du Contenu. Les Parties S&P ne sont pas responsables d'éventuelles erreurs ou omissions, quelle qu'en soit la cause, des résultats découlant de l'utilisation du contenu ou de la sécurité ou la maintenance des données incluses par l'utilisateur. Le Contenu est fourni en l'état. LES PARTIES S&P N'ACCORDENT AUCUNE GARANTIE D'AUCUNE SORTIE, EXPRESSE OU IMPLICITE, NOTAMMENT MAIS NON EXCLUSIVEMENT TOUTE GARANTIE CONCERNANT LA COMMERCIALISABILITÉ, L'ADÉQUATION À UNE FIN OU À UN USAGE DONNÉ, L'ABSENCE D'ERREUR OU DE DÉFAUT INFORMATIQUE, LE FONCTIONNEMENT ININTERROMPU DU CONTENU OU SA COMPATIBILITÉ AVEC TOUT LOGICIEL OU MATÉRIEL INFORMATIQUE. Les Parties S&P ne pourront en aucun cas être tenues responsables de quelque dommages, coûts, dépenses, frais juridiques ou pertes directs, indirects, accessoires, exemplaires, forfaitaires, punitifs, particuliers ou consécutifs que ce soit (notamment, mais non exclusivement, toute perte de revenu ou de gain et tout coût d'opportunité) liés à l'utilisation du Contenu, et ceci même si elles ont été informées de l'éventualité de tels dommages. Les analyses relatives au crédit et à d'autres aspects, y compris les notations, ainsi que les déclarations incluses dans le Contenu, sont l'expression d'une opinion à la date à laquelle elles sont formulées et ne doivent en aucun cas être considérées comme une information factuelle. Les opinions, analyses et décisions de reconnaissance de notes (décrites ci-après) de S&P ne sont pas des recommandations d'acheter, conserver ou vendre de quelconques titres ou de prendre une quelconque décision d'investissement, et ne portent pas sur le caractère approprié d'une quelconque valeur mobilière. S&P n'a aucune obligation de mettre à jour le Contenu après publication sous quelque forme que ce soit. Le Contenu ne doit pas être le fondement d'une décision d'investissement ou commerciale et n'est pas destiné à remplacer les compétences, le jugement et l'expérience de l'utilisateur, ses dirigeants, préposés, conseillers et/ou clients à cet égard. S&P n'intervient pas en qualité de fiduciaire ou de conseiller en investissement, sauf sur les territoires où il est immatriculé comme tel. S&P utilise des informations en provenance de sources qu'il estime fiables mais ne conduit toutefois aucun audit, ne procède à aucune vérification indépendante à l'égard de ces informations et ne contracte aucune obligation à ce titre. Dans le cas où des autorités réglementaires autorisent une agence de notation à reconnaître dans un pays une note émise dans un autre pays à certaines fins réglementaires, S&P se réserve le droit d'attribuer, retirer ou suspendre une telle reconnaissance à tout moment et à son entière discrétion. Les Parties S&P déclinent toute obligation découlant de l'attribution, du retrait ou de la suspension d'une telle reconnaissance et toute responsabilité en cas de préjudice prétendument subi en conséquence. Certaines activités de S&P sont conduites au sein d'unités séparées afin de préserver l'indépendance et l'objectivité de leurs activités respectives. De ce fait, certaines unités de S&P peuvent disposer d'informations qui ne sont pas accessibles à d'autres. S&P a mis en place des politiques et des procédures visant à préserver la confidentialité de certaines informations non publiques obtenues au cours de chaque processus analytique. S&P peut être rémunéré pour ses notations et certaines analyses relatives au crédit. Cette rémunération est en principe payée par l'émetteur des titres, par les établissements souscripteurs ou par les débiteurs. S&P se réserve le droit de publier ses opinions et analyses. Les notes et analyses publiques de S&P sont disponibles sur son site Web www.standardandpoors.com (gratuitement), ainsi que sur www.ratingsdirect.com et www.globalcreditportal.com (sur abonnement), et peuvent être diffusées par d'autres moyens, y compris par des publications S&P et par l'intermédiaire de redistributeurs tiers. Des informations complémentaires concernant les tarifs de nos notations peuvent être consultées sur www.standardandpoors.com/usratingsfees.